



Indonesia's NGO Coalition for
International Human Rights
Advocacy



KOMNAS HAM

Almanak Hak Asasi Manusia di Sektor Keamanan Indonesia

2009

Editor :

Mufti Makaarim
Wendy Andika Prajuli
Fitri Bintang Timur



Indonesia's NGO Coalition for
International Human Rights
Advocacy



Geneva Centre for the
Democratic Control of
Armed Forces (DCAF)



KOMNAS HAM

Almanak Hak Asasi Manusia di Sektor Keamanan Indonesia 2009

Editor:

Mufti Makaarim A.
Wendy Andika Prajuli
Fitri Bintang Timur



Federal Republic of Germany
Foreign Office



The translation and publication of this toolkit has been funded by the Foreign Office of the Federal Republic of Germany. The Project is a component of DCAF's Parliamentary and Civil Society Democratic Security Sector Oversight Capacity Building Programme in Indonesia which is fully-funded by the Foreign Office of the Federal Republic of Germany.

Terjemahan dan publikasi dari buku ini didanai oleh Kementerian Luar Negeri Republik Federal Jerman. Proyek ini merupakan bagian dari Program Kerjasama DCAF di Indonesia mengenai Penguatan Kapasitas Pengawasan Demokratis Sektor Keamanan oleh Parlemen dan Masyarakat Sipil yang didanai sepenuhnya oleh Kementerian Luar Negeri Republik Federal Jerman.

Almanak Hak Asasi Manusia di Sektor Keamanan Indonesia 2009

Mufti Makaarim A., Wendy A. Prajuli, Fitri Bintang Timur, M. Haris Azhar, -Ed.1 – Jakarta; IDSPS
477 hlm: 21 cm x 27 cm

ISBN:

Judul: Almanak Hak Asasi Manusia di Sektor Keamanan Indonesia 2009

Copyright © IDSPS, 2009

Tim Penulis:

Asfinawati

Bhatara Ibnu Reza

Dian Kartika

Galuh Wandita

Amdy Hamdani

Dimas Pratama Yuda

M. M. Billah

Meirani Budiman

Mufti Makaarim A.

Mugiyanto

Muhammad Islah

Nawawi Bahrudin

Nurkholis Hidayat

Oslan Purba

Papang Hidayat

Rusdi Marpaung

Septi Silawati

Usman Hamid

Saiful Haq

Syamsul Alam Agus

Zainul Maarif

Editor:

Mufti Makaarim A.

Fitri Bintang Timur

Wendy A. Prajuli

Edisi Pertama, Desember 2009

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang

Desain Sampul & Tata Letak: Nurika Kurnia

Diterbitkan oleh:

IDSPS

Institute for Defence Security and Peace Studies

Jl. Teluk Peleng B-32 Komp. TNI AL Rawa Bambu Pasar Minggu

Jakarta Selatan, Indonesia, Telp/Fax: +62-21-7804191

Email: idsps_indo@yahoo.com, info@idsps.org

Website: www.idsps.org

Daftar Isi

Daftar Singkatan	i
Pengantar DCAF	vi
Pengantar IDSPS	ix
Pengantar Komnas HAM	xi
Pengantar HRWG	xxi
Bagian I:	
Kerangka Pikiran: Trend HAM dan Sektor Keamanan Kontemporer	
Wacana HAM dan Sektor Keamanan Kontemporer (<i>Hamdani</i>)	3
Akuntabilitas Kejahatan HAM Masa Lalu: Impunitas versus Keadilan Transisi (<i>Galuh Wandita</i>)	17
Bagian II:	
Konteks Umum HAM dan Sektor Keamanan di Indonesia	
Hak Asasi Manusia dan Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia (<i>Dimas P Yuda & Mufti Makaarim A.</i>)	31
Pengalaman Komnas HAM dalam Penegakan HAM (<i>M.M Billah</i>)	51
Persinggungan Praktik Intelijen dan HAM (<i>Usman Hamid</i>)	95
Hak-Hak Konstitusional dan Fundamental Aktor Keamanan (<i>Rusdi Marpaung</i>)	107
Pengarusutamaan Jender di Sektor Keamanan (<i>Septi Shilawati</i>)	127
Bagian III:	
Mengakhiri Kekerasan Negara?	
Tantangan Penyelesaian Kasus-Kasus Extrajudicial Killing di Wilayah Konflik (<i>Oslan Purba</i>)	149
Tantangan Penghentian Praktek-Praktek Penyiksaan di Lingkungan Penegakan Hukum (<i>Asfinawati</i>)	171
Akuntabilitas Penyelesaian Kasus-kasus Penghilangan Orang Secara Paksa (<i>Mugiyanto</i>)	189

Penangkapan dan/atau Penahanan Sewenang-wenang: Dalih Keadaan Darurat dan Terorisme (<i>Bhatara Ibnu Reza</i>)	213
Kebebasan Informasi dan Partisipasi publik: Aktor Keamanan dan Stigma Gerakan Masyarakat Sipil (<i>Nawawi Bahrudin</i>)	243
Hak atas Peradilan yang Adil, Terbuka, Bebas dan Tidak Memihak: Susahnya Mengadili Para Pelaku Pelanggaran Hak Asasi Manusia (<i>Agung Yudhawiranata</i>)	259
Kebebasan Beragama, Berkeyakinan dan Berpendapat: Imparsialitas dan Keberpihakan Negara dan Aktor-aktor Keamanan (<i>Ahmad Suaedy</i>)	285
Prinsip-Prinsip Hak-Hak Korban atas Reparasi: Menuju Keadilan Berorientasi Korban (<i>Papang Hidayat</i>)	301
Dilema Pemenuhan Anggaran Ekosob versus Anggaran Keamanan (<i>Dian Kartika</i>)	321
Konflik Sumber Daya Alam, Hak Ulayat dan Masyarakat Adat versus Tindak Kekerasan Aparat (<i>Muhammad Islah</i>)	333
Satpol PP dan Problem Kekerasan di Perkotaan (<i>Nurkholis Hidayat</i>)	351
Perempuan di Tengah Konflik Bersenjata (<i>Meirani Budiman</i>)	371
Manajemen Paskakonflik dalam Bingkai Sektor Keamanan Indonesia dan Masyarakat Sipil: Studi Kasus Poso dan Aceh (<i>Syamsul Alam Agus & Puri Kencana Putri</i>)	393
KKP dan Pengungkapan Pelanggaran HAM di Timor Timur (<i>Zainul Maarif</i>)	409
DDR Aceh dan Keadilan di Masa Transisi (<i>Saiful Haq</i>)	433
Sumber Foto	445
Biografi	446

DAFTAR SINGKATAN

ABRI	Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
ACHR	<i>American Convention on Human Rights</i>
AD	Angkatan Darat
AFAD	<i>Asian Federation Against Involuntary Disappearances</i>
AI	<i>Amesty International</i>
AKKBB	Aliansi Kebangsaan untuk Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan
AL	Angkatan Laut
AMD	ABRI Masuk Desa
AMM	<i>Aceh Monitoring Mission</i>
ANTI	<i>Aliansa Nasional Timor-Leste ba Tribunal Internasional</i>
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
APINDO	Asosiasi Pengusaha Indonesia
Apodeti	<i>Associacao Popular Democratica de Timor</i> (partai di Timor Timur)
ASEAN	<i>Association of South East Asian Nations</i>
ASNLF	<i>Aceh Sumatera Liberation National Front</i> (nama lain GAM)
AU	Angkatan Udara
Bais TNI	Badan Intelijen Strategis TNI
Bakin	Badan Koordinasi Intelijen Negara
Bakorstanas	Badan Koordinasi Bantuan Pemantapan Stabilitas Nasional
BIA	Badan Intelijen ABRI
BKI	Badan Koordinasi Intelijen
BKKBN	Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional
BPI	Badan Pusat Intelijen
BRA	Badan Reintegrasi-Damai Aceh
BRANI	Badan Rahasia Negara Indonesia
Brimob	Brigade Mobil (salah satu kesatuan dalam Polri)
BTI	Barisan Tani Indonesia (dianggap berafiliasi dengan PKI)
CAT	<i>Committee against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment</i>
CAVR	<i>Comissio de Acolhimento, Verdade e Reconciliação</i> (Komisi Penerimaan, Kebenaran dan Rekonsiliasi) Timor-Leste
CED	<i>Convention of Enforced Disappearances</i>
CEDAW	<i>Convention on the Ellimination All Forms of Discrimination against Women</i>
CERD	<i>Committee of the Ellimination of Racial Discrimination</i>
CESCR	<i>Committee on Economic, Social and Cultural Rights</i>
CGI	<i>Consultative Group on Indonesia</i>
CIDA	<i>Canadian Intergovernmental Development Agency</i>
CMI	<i>Crisis Management Initiative</i>

CoHA	<i>Cessation of Hostility Agreement Aceh</i>
DAK	Dana Alokasi Khusus
DAU	Dana Alokasi Umum
Danjen	Komandan Jenderal
Danramil	Komandan Daerah Militer
DBH	Dana Bagi Hasil
DCAF	<i>Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces</i>
DDR	<i>Disarmament/Decommissioning Demobilisation and Reintegration</i>
Dephukham	Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia
DI/TII	Darul Islam/Tentara Islam Indonesia
DKP	Dewan Kehormatan Perwira
DLU	<i>Defence Lawyers Unit for East Timor</i>
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPT	Daftar Pemilih Tetap (dalam Pemilu Indonesia)
DOM	Daerah Operasi Militer
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DUHAM	Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia
ECHR	<i>European Convention on Human Rights</i>
Ekosob	Ekonomi Sosial Budaya
ESDM	Energi dan Sumber Daya Mineral
ETAN	<i>East Timor and Indonesia Action Network</i>
FBR	Forum Betawi Rempug
FISIP UI	Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Indonesia
FPI	Front Pembela Islam
Fretilin	<i>Frente Revolucionaria do Timor Leste Independente</i> (partai di Timor Timur)
GAM	Gerakan Aceh Merdeka
GBV	<i>Gender Based Violation</i> (kekerasan berbasis jender)
Gerwani	Gerakan Wanita Indonesia (dianggap berafiliasi dengan PKI)
GMKI	Gerakan Mahasiswa Kristen Indonesia
Golkar	Golongan Karya
HAM	Hak Asasi Manusia
HGU	Hak Guna Usaha
HMN	Hak Menguasai Negara
HPH	Hak Pengelolaan Hutan
HRC	<i>Human Rights Commission</i>
HRW	<i>Human Rights Watch</i>
HRWG	<i>Human Rights Working Group</i>
ICC	<i>International Criminal Court</i>
ICCPR	<i>International Covenant on Civil and Political Rights</i>
ICTJ	<i>International Center for Transitional Justice</i>
IDI	Ikatan Dokter Indonesia
IDSPS	<i>Institute for Defense, Security and Peace Studies</i>
IGGI	<i>Intergovernmental Group of Indonesia</i>
IKOHI	Ikatan Keluarga Orang Hilang Indonesia

ILC	<i>International Law Commission</i>
INFID	<i>International NGO Forum on Indonesia</i>
INGI	<i>International NGO Forum on IGGI Matter</i>
JAKKER	Jaringan Kerja Kesenian Rakyat
Jamkesmas	Jaminan Kesehatan Masyarakat
JUHP	<i>Joint Understanding of Humanitarian Pause for Aceh</i>
KASUM	Komite Aksi Solidaritas untuk Munir
KDRT	Kekerasan dalam Rumah Tangga
KLI	Komando Lasykar Islam
KKN	Korupsi Kolusi dan Nepotisme
KKO AL	Korps Komando Angkatan Laut
KKP	Kementerian Pemberdayaan Perempuan
KKP Timor Timur	Komisi Kebenaran dan Persahabatan Timor Timur
KKR	Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi
Kodam	Komando Daerah Militer (tingkat provinsi)
Kodim	Komando Distrik Militer (tingkat kabupaten/kota)
Komnas HAM	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
KontraS	Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan
Kopassus	Komando Pasukan Khusus
Kopkamtib	Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban
Korem	Komando Resort Militer (Komando kewilayahan di bawah Kodam)
KOTA	<i>Klibur Oan Timor Aswain</i> (partai di Timor Timur)
Kowad	Korps Wanita Angkatan Darat
KPA	Komite Peralihan Aceh
KPI	Komisi Penyiaran Indonesia
KPKR	Komisi Penerimaan, Kebenaran dan Rekonsiliasi
KPP HAM	Komisi Penyidik Pelanggaran Hak Asasi Manusia
KPU	Komisi Pemilihan Umum
KSAD	Kepala Staf Angkatan Darat
KTP	Kartu Tanda Penduduk
KUHP	Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
KUHPM	Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Militer
LBHN	Lembaga Bantuan Hukum Nusantara
Lekra	Lembaga Kebudayaan Rakyat (dianggap berafiliasi dengan PKI)
LIN	Lembaga Intelijen Negara
Linmas	Lindungan Masyarakat
LIPI	Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Mabes Polri	Republic of Indonesia Police Headquarter
MK	Mahkamah Konstitusi
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i>
MUI	Majelis Ulama Indonesia
NHM Halmahera	Nusa Halmahera Minerals (perusahaan tambang emas)
NII	Negara Islam Indonesia
NKRI	Negara Kesatuan Republik Indonesia
NU	Nadhatul Ulama

OECD-DAC	<i>Development Assistance Committee of the Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
OMS	Organisasi Masyarakat Sipil
OPM	Organisasi Papua Merdeka
Ormas	Organisasi Masyarakat
P2TP2A	Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak
PBB	Persatuan Bangsa-Bangsa
PDI	Partai Demokrasi Indonesia
PDI-P	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
Pemilu	Pemilihan Umum
Peradi	Perhimpunan Advokat Indonesia
PETA	Pejuang Tanah Air (tentara Indonesia bentukan Jepang)
PKI	Partai Komunis Indonesia
PNI	Partai Nasional Indonesia
Pokja Intel	Kelompok Kerja Reformasi Intelijen
Polda	Polisi Daerah (tingkat provinsi)
Polsek	Polisi Sektor
Polri	Polisi Republik Indonesia
Polwan	Polisi Wanita
Polwil	Polisi Wilayah
Polwiltabas	Polisi Wilayah Kota Besar
Pospol	Kantor Polisi
PPNS	Penyidik Pegawai Negeri Sipil
PPP	Partai Persatuan Pembangunan
PRD	Partai Rakyat Demokratik
PsiAD	Pusat Psikologi Angkatan Darat
PTPN	Perseroan Terbatas Perkebunan Nusantara
PTSD	<i>Post-Traumatic Stress Disorder</i>
PUJ	Pengarusutamaan Jender
Pusintelstrat	Pusat Intelijen Strategis
PWD	<i>Police Women Desk</i> (Penugasan Polisi Perempuan)
RAN HAM	Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia
RDTL	<i>Republica Democratica de Timor-Leste</i>
RPK	Ruang Pelayanan Khusus (di kantor polisi, misalnya untuk kasus-kasus kekerasan domestik)
RPKAD	Resimen Para Komando Angkatan Darat
RSA	<i>Role of State Apparatus</i>
RSK	Reformasi Sektor Keamanan (bahasa Inggris: SSR)
SANDI	Simpul Aliansi untuk Demokratisasi Intelijen
SARA	Suku Agama Ras Antar-golongan
Satpol PP	Satuan Polisi Pamong Praja
SAWL	<i>Small Arms and Lights Weapon</i>
SCU	<i>Serious Crime Unit</i>
SIPRI	<i>Stockholm International Peace Research Institute</i>
SK	Surat Keputusan

SKB	Surat Keputusan Bersama
SMID	Solidaritas Mahasiswa untuk Demokrasi Indonesia
SOBSI	Sentral Organisasi Buruh Seluruh Indonesia (dianggap berafiliasi dengan PKI)
SPSC	<i>Special Panel for Serious Crimes in East Timor</i>
SSK	satuan setingkat kompi
SSR	<i>Security Sector Reform</i> (Bahasa Indonesia: Reformasi Sektor Keamanan - RSK)
Tap MPR	Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
TGPF	Tim Gabungan Pencari Fakta
TNA	<i>Teuntara Neugara Atjeh</i>
TNI	Tentara Nasional Indonesia
Trantib	Satuan Polisi Ketentraman dan Ketertiban
Tupoksi	Tugas Pokok dan Fungsi
UDT	<i>Uniao Democratica Tomorense</i> (partai di Timor Timur)
UIN	Universitas Islam Negeri
UMI Makassar	Universitas Muslim Indonesia Makassar
UNAMED	<i>United Nations Mission in East Timor</i>
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>
UNTAET	<i>United Nations Transitional Administration in East Timor</i>
UPPA	Unit Pemberdayaan Perempuan dan Anak
UPT	Unit Pelayanan Terpadu
UU KKR	Undang-Undang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi
UU KIP	Undang-Undang Kebebasan Informasi Publik
UU Otsus	Undang-Undang Otonomi Khusus
UU PA	Undang-Undang Pemerintah Aceh
UUD 1945	Undang-Undang Dasar 1945
WCC	<i>Women's Crisis Center</i>
WTC	<i>World Trade Center</i>
YKNCA	Yayasan Kanker dan Narkoba Cahaya Alam
YLBHI	Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia

Pengantar DCAF

Almanak Hak Asasi Manusia di Sektor Keamanan 2009 ini terutama dimaksudkan untuk memetakan status terkini ketaatan terhadap ditegakkannya hak asasi manusia di sektor keamanan Indonesia dalam hal kebijakan-kebijakan dan praktik-praktiknya. Kedua, dengan membuat patokan status pelaksanaan hak asasi manusia, Almanak ini dimaksudkan untuk menjadi sebuah alat yang dapat membantu memprioritaskan kebutuhan-kebutuhan reformasi sektor keamanan yang sedang berjalan untuk memastikan meningkatnya prasyarat keamanan publik oleh aktor-aktor sektor keamanan Indonesia.

Sejak berakhirnya Perang Dingin, ketaatan ditegakkannya hak asasi manusia oleh lembaga-lembaga negara telah menjadi satu isu kritis, secara langsung merefleksikan tidak hanya kebebasan dari rasa takut dan kebebasan ekspresi tetapi juga profil negara-negara di level internasional. Secara umum, kurangnya ketaatan terhadap hak asasi manusia yang sistematis telah berperan sebagai katalisator bagi protes di dalam negara-negara, mengarah pada instabilitas politik, kurangnya kepercayaan pada institusi-institusi publik, dan erosi legitimasi kebijakan-kebijakan dan praktik-praktik pemerintah.

Dengan munculnya pemerintahan sektor keamanan sebagai sebuah norma demokratis pada level internasional, efektivitas program-program reformasi sektor keamanan, akses populasi umum kepada keamanan publik dan konsistensi kebijakan, praktik-praktik, dan manajemen pemerintah di sektor keamanan, kesemuanya telah berimbas pada persepsi mengenai ketaatan terhadap hak asasi manusia di negara-negara dan juga lintas kawasan. Selain itu, dalam konteks umum demokratisasi, pembangunan, dan pemerintahan yang baik, ide tentang negara yang menyediakan keamanan sebagai barang publik sekarang telah terbentuk dengan baik. Daripada menyediakan keamanan dalam kepentingan politis atau ekonomis kelompok-kelompok sektoral yang sempit atau berfokus pada ancaman-ancaman konvensional khayalan pada level internasional, negara-negara tersebut telah berfokus kembali pada menyediakan keamanan dan akses kepada keadilan bagi warga negara di bawah pada level komunitas.

Kepentingan fundamental dari ketaatan terhadap hak asasi manusia oleh lembaga-lembaga sektor keamanan adalah bahwa data-data yang terkumpul memberikan indeks langsung mengenai transparansi dan akuntabilitas kebijakan-kebijakan dan praktik-praktik dari aktor sektor keamanan, dan juga kepentingan dan efektivitas pemerintah dan badan eksekutif dalam mengontrol aktivitas-aktivitas sektor keamanannya. Di mana defisit dalam ketaatan terhadap hak asasi manusia oleh lembaga-lembaga sektor keamanan dirasakan, institusi-institusi demokratis, masyarakat sipil, media, dan sektor keamanan itu sendiri dapat bekerja sama untuk memastikan bahwa kerangka legal yang efektif untuk pemerintahan sektor

keamanan dibuat dan ditegakkan, kebijakan-kebijakan dan praktik-praktik disesuaikan untuk mencegah terulangnya penyalahgunaan, personel-personel sektor keamanan mendapatkan pelatihan yang cukup untuk melaksanakan peran yang dimandatkan oleh pemerintah dan masyarakat, dan bahwa populasi umum mendapatkan informasi yang cukup untuk mengetahui hak-hak dan harapan-harapannya ketika berinteraksi dengan sektor keamanan. Di mana penyalahgunaan terdeteksi, investigasi-investigasi dapat dilakukan oleh salah satu atau semua kelompok-kelompok pemangku kepentingan ini untuk menginisiasi rangkaian reformasi-reformasi yang relevan selanjutnya.

Aksi substantif semacam ini oleh para pemangku kepentingan utama mengisyaratkan bahwa –sebagai komunitas– mereka telah bergerak melampaui sebuah budaya protes atau ‘perlawanan’ untuk terlibat secara sistematis dengan institusi-institusi demokratis, pemerintah dan lembaga-lembaganya, badan eksekutif dan masyarakat sipil untuk mengidentifikasi masalah-masalah seputar kebijakan dan praktik-praktiknya dan telah meneruskan untuk mengidentifikasi solusi-solusi yang mungkin. Tidak kurang, kelompok-kelompok pemangku kepentingan perlu memastikan kapasitas mereka untuk melakukan fungsinya, tidak hanya dalam mengawasi dan menganalisis isu-isu yang relevan, tetapi juga secara aktif menciptakan alat-alat yang dapat membantu memberikan solusi-solusi konstruktif dalam hal menjamin level-level transparansi dan akuntabilitas yang konsisten dengan yang diharapkan dalam demokrasi.

Sejak 1998 dan seterusnya, organisasi-organisasi masyarakat sipil (OMS) Indonesia telah dengan gigih memetakan contoh-contoh pelanggaran hak asasi manusia oleh lembaga-lembaga negara dan melobi pemerintahnya dan komunitas internasional untuk membantu mengubah kebijakan-kebijakan dan praktik-praktiknya dan dalam mengadili mereka yang dituduh melakukan pelanggaran hak asasi manusia yang terdokumentasi. Pada tahun-tahun belakangan ini, Kasus Munir telah, bagi banyak orang, menjadi sangat menyimbolkan perdebatan dalam interaksi antara negara, masyarakat, dan sektor keamanan. Tetapi, pada saat yang bersamaan, banyak OMS telah secara sistematis mengembangkan kapasitas mereka untuk memonitor, meneliti, dan menganalisis isu-isu kunci, serta menindaklanjutinya dengan rekomendasi-rekomendasi untuk meningkatkan prasyarat keamanan publik melalui lobi-lobi, advokasi, dan peningkatan kesadaran dengan banyak pemangku kepentingan.

Sejak 1998, pembangunan demokrasi Indonesia yang terus berlanjut dan kemunculannya sebagai satu aktor ekonomi utama di Asia telah memberikan latar belakang bagi debat mengenai reformasi sektor keamanan di era pasca-Suharto. Dalam konteks umum reformasi sektor keamanan, banyak perhatian telah difokuskan pada Reformasi Pertahanan, dengan lebih banyak perhatian sekarang ditujukan pada agenda Reformasi Polisi dan Reformasi Intelijen dalam isu-isu seperti ‘Rancangan Undang-Undang Rahasia Negara.’ Inti dari perdebatan-perdebatan ini adalah adanya kebutuhan untuk meningkatnya transparansi dan akuntabilitas dalam hal kebijakan, praktik-praktik, dan penganggaran. Sektor keamanan telah

bekerja sama dengan berbagai platform reformasi, tidak hanya melalui kebutuhan-kebutuhan reformasi demokratis, tetapi juga kepentingan-kepentingan korporasinya di era reformasi pasca-Suharto.

Dengan demikian, untuk menginformasikan lebih lanjut mengenai perdebatan tentang transparansi dan akuntabilitas dalam sektor keamanan Indonesia, dan untuk mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan reformasi yang sedang berjalan dalam hal pertahanan, polisi, dan intelijen, Almanak ini merefleksikan upaya yang ringkas untuk memetakan interseksi antara prasyarat keamanan publik dan praktik-praktiknya oleh lembaga-lembaga negara. Dengan memetakan area-area masalah utama dan membagi-bagi aktor-aktor sektor keamanan yang relevan, agensi-agensi dan isu-isu tematik, Almanak ini memberikan sebuah patokan mengenai berbagai kontribusi agensi-agensi tersebut terhadap keamanan publik, sementara di saat yang bersamaan memungkinkan perencanaan solusi-solusi yang dapat membantu menyelesaikan isu-isu kritis yang teridentifikasi. Proses pemetaan ini dimaksudkan untuk dapat diulang kembali di masa depan untuk memetakan sejauh mana ketaatan terhadap hak asasi manusia meningkat di sektor keamanan.

Institute for Defence, Security and Peace Studies (IDSPS) telah berhasil dalam pembuatan, implementasi, dan publikasi Almanak ini sebagai sebuah komponen dalam upayanya yang sedang berjalan mengenai hak asasi manusia dan pemerintahan sektor keamanan yang demokratis di Indonesia. Proyek ini merupakan salah satu dari tiga proyek yang sedang berjalan antara IDSPS dan *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces* (DCAF), yang mana proyek-proyek lainnya berfokus pada pembangunan kapasitas OMS di seluruh wilayah Indonesia untuk bekerja sama dalam isu-isu pemerintahan sektor keamanan dan pembuatan alat-alat pelatihan bagi program-program pembangunan kapasitas tersebut dalam jangka pendek dan juga jangka panjang. Almanak ini mencerminkan kapasitas dalam komunitas pengawasan dan advokasi Indonesia untuk menganalisis isu-isu kelalaian dalam sektor keamanan dan untuk mengadvokasi reformasi dalam jangka waktu yang lebih panjang dan merupakan indikasi tingkatan di mana kepemilikan lokal telah sejak lama menjadi penggerak intrinsik proses pemerintahan sektor keamanan Indonesia.

Akhirnya, DCAF berterimakasih dalam menerima dukungan dari Kementerian Luar Negeri Republik Federal Jerman yang mendanai sepenuhnya proyek ini sebagai bagian dari program selama dua tahun untuk mendukung peningkatan kapasitas pemerintahan sektor keamanan Indonesia dalam institusi-institusi demokratis, masyarakat sipil, media, dan sektor keamanan.

Eden Cole

Deputy Head Operations NIS & Head, Asia Task Force

Jenewa, Agustus 2009

Pengantar IDSPS

Wacana dan praktek reformasi sektor keamanan (RSK) di Indonesia berkorelasi erat dengan isu hak asasi manusia (HAM). Hal itu terlihat dari fenomena dijadikannya penghormatan aktor-aktor keamanan (tentara, polisi, intelijen) terhadap HAM sebagai salah satu parameter keberhasilan RSK. Penghormatan HAM pun diupayakan integral dengan kurikulum bahkan jati diri aktor-aktor keamanan. Akuntabilitas aktor-aktor keamanan dalam kasus pelanggaran HAM juga menjadi isu yang sangat krusial dalam wacana dan praktek RSK.

Salah satu yang mendasari kuatnya hubungan antara HAM dan sektor keamanan adalah pengalaman 32 tahun di bawah rezim otoriter Orde Baru. Orde baru dan birokrasi militernya bukan saja mencederai prinsip-prinsip demokrasi, namun juga menjalankan praktek-praktek kekuasaan di bidang sosial, hukum, politik, ekonomi dan budaya budaya yang bertentangan atau bahkan melanggar HAM. Keperluan untuk memperbaharui paradigma dan sistem lama di lingkungan aktor-aktor keamanan menempatkan HAM sebagai salah satu concern penting RSK.

HAM menjadi isu penting dalam RSK dilihat minimal dari alasan pembentukan aktor-aktor keamanan. (*Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel*, Warsawa: OSCE/ODIHR-DCAF, 2008: 11) Dalam negara, aktor-aktor keamanan dibentuk sebagai representasi struktur negara yang bertugas menjaga keamanan. Selama menjalankan tugasnya itu, aktor keamanan memainkan peran penting dalam menciptakan kondisi aman yang memungkinkan seluruh warga negara menikmati hak asasi manusia. Oleh karena itu, aktor keamanan sudah semestinya menghormati hak asasi manusia dan supremasi hukum nasional dan internasional dalam menjalankan tugasnya. Untuk mereformasi aktor keamanan dari rezim militer otoritarian ke arah demokrasi tentu saja diperlukan dorongan yang masif ke arah penghormatan aktor-aktor keamanan terhadap hak asasi manusia.

Organisasi masyarakat sipil (OMS) merupakan salah satu pihak yang mendorong terciptanya aktor keamanan yang reformis dan menghargai HAM. Mereka mengadvokasi isu RSK dan HAM dengan pendekatan ekstra parlementer, kajian dan monitoring, serta pendekatan teknokratik. Dalam advokasi itu, mereka mendapati sedikitnya dua persoalan besar, yaitu *transitional justice* dan pelanggaran HAM oleh aktor keamanan yang direspon oleh negara dan aktor keamanan dengan impunitas.

Fakta menunjukkan bahwa dalam 10 tahun paska jatuhnya rezim otoritarian Soeharto kondisi penegakan HAM belum berjalan maksimal. Upaya-upaya kalangan pro-penegakan HAM dari unsur pemerintah seperti Komnas HAM atau OMS untuk menuntut penghormatan, perlindungan dan pemenuhan HAM

masih terganjal praktek-praktek impunitas, keberlanjutan pelanggaran HAM dan 'penolakan' terhadap penempatan HAM sebagai indikator RSK.

Sejauh isu HAM itu penting dalam mendorong RSK, maka IDSPS (*Institute for Defense, Security and Peace Studies*) dan DCAF (*Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces*), bekerja sama dengan HRWG (*Human Rights Working Groups*) dan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), berupaya merekam persinggungan isu HAM dan RSK dalam satu dokumen berjudul "**Almanak Hak Asasi Manusia di Sektor Keamanan 2009**"

Buku yang diterbitkan dalam bahasa Indonesia dan Inggris ini akan: 1). Mengelaborasi pengalaman OMS dan individu-individu aktor-aktor advokasi RSK dan HAM; 2). Menilai capaian, kegagalan, peluang dan ancaman penegakan HAM di sektor keamanan; 3). Mendorong rekomendasi-rekomendasi strategis terkait agenda perlindungan HAM dan peningkatan kualitas penghormatan, perlindungan dan pemenuhan HAM di sektor keamanan; dan 4). *Practical Tips* untuk kalangan penggiat HAM yang melakukan advokasi RSK.

Rencana awal penulisan dan penerbitan buku ini merupakan kerjasama antara IDSPS dengan Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), dengan dukungan pemerintah Republik Federal Jerman. Dalam pelaksanaannya IDSPS dan DCAF melibatkan Komnas HAM dan HRWG sebagai pihak yang secara langsung terlibat dalam upaya-upaya mendorong penghormatan, perlindungan dan pemenuhan HAM di Indonesia.

Akhirnya, IDSPS menyampaikan ucapan terima kasih kepada seluruh pihak yang mendukung penulisan buku ini yang tidak dapat disebut satu persatu hingga buku ini dapat diterbitkan.

Jakarta, 16 Oktober 2009

Institute for Defense Security and Peace Studies (IDSPS)

Mufti Makaarim A

Direktur Eksekutif

Pengantar Komnas HAM

Mencari HAM di Reformasi Sektor Keamanan (Setelah 11 Tahun Reformasi)

Agenda pemajuan dan penegakan HAM sebetulnya merupakan bagian tak terpisahkan dari proses demokratisasi pada awal munculnya era reformasi. Pada Sidang Istimewa MPR 1998 ditetapkan Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia yang merupakan Piagam HAM bagi negeri Indonesia, melengkapi ketentuan HAM dalam UUD 1945 yang pada saat itu belum diubah.

Baru pada 1999 dibentuk Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang memberikan landasan bagi jaminan penghormatan, perlindungan, dan pemajuan HAM, serta landasan keberadaan Komnas HAM yang semula keberadaannya hanya berdasarkan Keputusan Presiden. Satu tahun setelah itu, berhasil pula ditetapkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia yang mengatur mekanisme hukum penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat.

Upaya yang lebih mendasar dan sangat monumental untuk menjamin perlindungan dan penegakan HAM, adalah melalui proses amandemen UUD 1945. Perubahan konstitusi mengenai hak asasi manusia dibahas dan disahkan pada 2000, yaitu pada perubahan ke dua UUD 1945. Perubahan tersebut menghasikan ketentuan mengenai hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara, yang semula hanya terdiri dari tujuh butir ketentuan, yang juga tidak seluruhnya dapat disebut sebagai jaminan konstitusional hak asasi manusia, sekarang telah bertambah secara sangat signifikan, yaitu menjadi 37 butir ketentuan.

Ketentuan baru yang diadopsikan ke dalam UUD 1945 secara khusus diatur dalam Bab XA tentang Hak Asasi Manusia, mulai Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J, ditambah beberapa ketentuan lainnya yang tersebar di beberapa pasal lainnya dalam UUD 1945. Karena itu, perumusan tentang hak asasi manusia dalam konstitusi Indonesia saat ini dapat dikatakan sangat lengkap dan menjadikan UUD 1945 sebagai salah satu konstitusi di dunia yang paling lengkap memuat ketentuan perlindungan hak-hak asasi manusia.

Sejak reformasi berbagai produk hukum dilahirkan memperbaiki kondisi hak asasi manusia di Indonesia, khususnya hak sipil dan politik. Antara lain, Tap MPR tentang HAM, UU Pers, UU tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat (UU Unjuk rasa), UU HAM (UU No. 39 Tahun 1999), UU Pemilu, UU Parpol, UU Susduk MPR, DPR, dan DPRD, UU Otonomi Daerah, UU ratifikasi Konvensi PBB Menentang Penyiksaan,

atau perlakuan atau hukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat, UU ratifikasi Konvensi Anti Diskriminasi Rasial.

Situasi dan Perkembangan Politik

Dari sisi politik, selama hampir sepuluh tahun terakhir ini, kita bersama telah menyaksikan rakyat Indonesia telah menikmati kebebasan politik yang luas. Empat kebebasan dasar, yaitu hak atas kebebasan berekspresi dan berkomunikasi, hak atas kebebasan berkumpul, hak atas kebebasan berorganisasi, dan hak untuk turut serta dalam pemerintahan, yang vital bagi bekerjanya sistem politik dan pemerintahan demokratis telah dinikmati oleh sebagian besar rakyat Indonesia.

Melalui berbagai media dewasa ini hampir semua lapisan rakyat Indonesia sudah dapat mengekspresikan perasaan dan pendapatnya tanpa rasa takut atau was-was seperti pada jaman Orde Baru. Rakyat Indonesia relatif bebas mengkomunikasikan gagasan dan informasi yang dimilikinya. Rakyat menikmati pula hak atas kebebasan berkumpul. Pertemuan-pertemuan rakyat, seperti konferensi, seminar, rapat-rapat akbar, tidak lagi mengharuskan meminta izin penguasa seperti di masa Orde Baru.

Perorangan atau kelompok-kelompok masyarakat, seperti buruh, petani, seniman, dan lain sebagainya yang ingin melakukan demonstrasi atau unjuk rasa di depan kantor atau pejabat publik tidak memerlukan izin, tapi mereka sebelum menjalankan unjuk rasa diwajibkan untuk memberitahu polisi.

Sudah hampir sepuluh tahun terakhir ini rakyat Indonesia menikmati pula kebebasan berorganisasi. Rakyat tidak hanya bebas mendirikan partai-partai politik sebagai wahana untuk memperjuangkan aspirasi politiknya. Rakyat bebas pula untuk mendirikan berbagai organisasi kemasyarakatan. Perwujudan hak atas kebebasan berorganisasi ini sangat vital bagi upaya rakyat untuk memperjuangkan kepentingan bersama. Selain itu, tumbuhnya organisasi-organisasi rakyat dari bawah ini akan memperkuat masyarakat sipil yang diperlukan bagi berlangsungnya sistem politik dan pemerintahan yang demokratis.

Selama hampir sepuluh tahun terakhir ini rakyat Indonesia telah pula menikmati hak politiknya, yaitu hak untuk turut serta dalam pemerintahan di mana rakyat berperan serta memilih secara langsung para anggota DPR dan DPRD pada tahun 1999 dan tahun 2004. Pada 2004 untuk pertama kali rakyat memilih langsung Presiden dan Wakil Presiden. Selanjutnya rakyat di propinsi dan di kabupaten, serta kotamadya memilih langsung Gubernur, Bupati, dan Walikota. Sebelum ini belum pernah ada presiden perwujudan hak atas kebebasan politik dalam sejarah Indonesia.

Persoalan HAM di Indonesia

Namun demikian, kebebasan politik yang membuka jalan bagi terpenuhinya empat kebebasan dasar tersebut di atas, belum dinikmati oleh kelompok minoritas agama, termasuk kelompok minoritas dalam suatu agama. Para pemeluk agama-agama minoritas, seperti kaum Bahai, penganut agama/aliran kepercayaan tetap diperlakukan secara khusus berbeda atau didiskriminasi oleh negara. Sejumlah daerah juga memberlakukan perda bermuatan syariah yang sangat bertentangan dengan konsep penghormatan kepada hak asasi manusia.

Demikian pula kelompok minoritas dalam agama, misalnya Ahmadiyah terus mengalami diskriminasi dan pengawasan oleh negara. Selain itu, kelompok minoritas politik, seperti mantan tahanan/narapidana politik PKI atau yang didakwa anggota atau simpatisan PKI dan partai-partai kiri terus mengalami pengingkaran hak-hak politik mereka oleh negara.

Gagasan politik revolusioner kiri atau komunisme, dan gagasan negara Islam, dan para pendukung gagasan-gagasan tersebut tetap terus diwaspadai dan dicurigai oleh sebagian masyarakat dan pemerintah. Kebijakan pemerintah melalui Kejaksaan Agung yang tetap melarang beredarnya sejumlah buku yang di nilai menyebarkan gagasan dan ajaran kiri, serta kebijakan Mendiknas yang menarik dari peredaran buku pelajaran sejarah yang direvisi, berkenaan dengan Peristiwa G30 S, menunjukkan kewaspadaan dan kecurigaan penguasa terhadap gagasan atau pendapat yang berbau kiri yang dinilai radikal. Sikap dan pandangan penguasa ini jelas akan memberikan pengaruh negatif pada kondisi perwujudan hak sipil dan politik di Indonesia.

Upaya Komnas HAM untuk mengungkap pelanggaran HAM berat yang pernah terjadi sebagai buntut dari Peristiwa G30 S juga selalu menemui jalan buntu dan menghadapi berbagai ancaman dari kelompok militer dan sejumlah organisasi massa Islam. Sejumlah teror dan ancaman, juga demonstrasi telah diarahkan kepada Komnas HAM dan para komisioner sehubungan dengan pembentukan Tim Ad Hoc Kejahatan 1965. Sejumlah mantan jendral dan pejabat pemerintah secara nyata juga melakukan upaya untuk menghalangi penyelidikan Komnas HAM sehubungan pelanggaran HAM berat di masa lalu.

Perlindungan Hukum Masih Lemah

Kebebasan politik yang dinikmati oleh masyarakat Indonesia ternyata juga tak diimbangi dengan perlindungan hukum yang semestinya bagi hak-hak sipil, seperti hak atas kemerdekaan dan keamanan pribadi, hak atas kebebasan dari penyiksaan, atau perlakuan atau hukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat, hak atas pemeriksaan yang adil dan proses hukum yang semestinya, hak atas pengakuan pribadi di depan hukum, dan larangan atas propaganda untuk perang dan hasutan kebencian.

Dari berbagai daerah, seperti Poso, Lombok, Papua, juga Jakarta, dan tempat-tempat lain di Indonesia, dilaporkan masih terjadi kekerasan horisontal yang melibatkan unsur-unsur polisi dan militer. Penganiayaan dilaporkan masih terus dialami oleh kelompok-kelompok masyarakat, seperti buruh, petani, masyarakat adat, kelompok minoritas agama, dan para mahasiswa.

Parahnya lagi, dalam hampir setiap peristiwa kekerasan horisontal, aparat keamanan, seperti polisi seolah-olah tidak berdaya melindungi kelompok-kelompok yang menjadi sasaran kekerasan tersebut. Laporan-laporan HAM yang dikeluarkan oleh LSM dan PBB menyatakan, penyiksaan masih terus terjadi di pusat-pusat penahanan di kepolisian. Selama hampir sebelas tahun terakhir ini, sistem hukum dan jajaran aparaturnya, seperti polisi, jaksa, dan hakim tidak mampu menjawab secara semestinya kasus-kasus kekerasan horisontal dan vertikal yang melibatkan aparat polisi dan atau tentara.

Kasus-kasus pelanggaran HAM berat masa lalu, seperti kasus pembunuhan, penculikan, penahanan sewenang-wenang terhadap ratusan ribu orang yang disangka mempunyai kaitan dengan PKI, kasus Talangsari, dan lain sebagainya sampai hari ini belum memperoleh penanganan yang adil. Mereka yang diduga keras terlibat melakukan pelanggaran HAM berat tetap bebas berkeliaran tanpa pernah tersentuh oleh hukum.

Kalaupun ada sejumlah pelaku pelanggaran HAM yang diajukan ke pengadilan, biasanya para terdakwa itu akan dikenakan pasal pidana ringan, misalnya, antara lain, kasus penembakan para petani oleh Polisi di Manggarai, biasanya para terdakwa itu akan dikenakan pasal pidana ringan, dan akhirnya dikenakan hukuman ringan, antara 1 - 2 tahun atau beberapa bulan saja, atau bahkan dibebaskan sama sekali, seperti dalam kasus-kasus pelanggaran HAM di Timor-Timur pasca-jajak pendapat 1999, dan kasus Tanjung Priok 1984.

Hal inilah yang kemudian menjadi budaya pembiaran (*culture of impunity*) yang terus menjangkiti sistem hukum dan aparaturnya, seperti Polisi, Jaksa dan Hakim, terutama ketika aparat penegak hukum harus menangani kasus-kasus pelanggaran HAM yang melibatkan polisi dan tentara. Budaya pembiaran inilah yang melumpuhkan setiap upaya penegakan hukum. Budaya impunitas ini bila dibiarkan terus berkembang dalam jangka waktu yang tidak terlalu lama akan menghancurkan kedaulatan hukum, dan pada gilirannya akan menghancurkan sistem demokrasi itu sendiri.

Kejahatan terorisme yang dilakukan oleh mereka yang menyebut dirinya sebagai Jemaah Islamiyah telah menimbulkan korban, berupa hilangnya nyawa manusia, dan hancurnya harta benda miliknya. Kejahatan terorisme telah menimbulkan rasa takut dan tidak aman yang relatif luas di kalangan masyarakat sipil. Pada sisi yang lain kejahatan terorisme di Indonesia telah mengundang lahirnya UU Anti-Kejahatan Terorisme yang mengesampingkan UU Hukum Acara Pidana biasa.

Di bawah UU Anti Kejahatan Terorisme itu, polisi dengan mengesampingkan perlindungan hak sipil yang diatur di bawah hukum acara pidana biasa, dengan mudah dapat melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan pemeriksaan terhadap siapa saja yang diduga menjadi bagian dari jaringan aktivitas terorisme. Pelaksanaan UU baru ini telah memberikan dampak buruk bagi hak-hak sipil mereka yang meskipun belum tentu berdosa, tapi karena dicurigai mempunyai hubungan dengan pelaku kejahatan terorisme, bisa mengalami penangkapan, penahanan, kekerasan, penyiksaan, dan pemeriksaan. Keadaan ini jelas memperburuk kondisi hak sipil dan politik. Karena itu, Komnas HAM bersama Komnas-HAM se-Asia Pasifik, mendesak agar negara-negara Asia Pasifik tetap tegas dalam memberantas kejahatan terorisme, namun pemberantasan kejahatan itu harus dilakukan dengan mengindahkan hukum HAM.

Bagaimana Reformasi Sektor Kemanan?

Saat melakukan reposisi dan redefinisi TNI pada 1998, panglima ABRI saat itu, Jendral TNI Wiranto berupaya melakukan *rethinking* terhadap pola hubungan tentara dan polisi dalam kaitan hubungan negara (*state*) dengan rakyatnya (*civil society*). Saat itu Wiranto menegaskan bahwa posisi TNI tak lagi harus di depan, tidak lagi harus menduduki, tidak harus menentukan secara langsung. Selain itu, Wiranto juga menyatakan bahwa TNI bersedia melakukan *power sharing* dengan kekuatan non-militer.

Hal tersebut bukan dilakukan tanpa alasan. Paling tidak ada tiga penyebab utama yang dilihat pimpinan TNI/Polri saat itu yang menuntut mereka melakukan perubahan diri. Antara lain terjadinya delegitimasi peran militer berupa meluasnya aksi protes dari kalangan mahasiswa, buruh, petani, LSM dan sebagainya. Yang kemudian diikuti dengan munculnya berbagai konflik SARA, kerusuhan massa, penyalahgunaan kekuasaan militer, dan pelanggaran HAM (seperti penculikan, pembunuhan, pemerkosaan dan sebagainya). Sebuah fenomena yang kemudian menunjukkan adanya gejala melemahnya disiplin dan profesionalisme militer yang selama masa Orde Baru menjadi salah satu pilar utama kekuasaan, sekaligus tak berdayanya masyarakat sipil.

Berangkat dari berbagai realitas tersebut, pimpinan ABRI saat itu mencanangkan beberapa hal langkah pembaruan yang dikenal sebagai "Sikap dan Pandangan Politik ABRI tentang Paradigma Baru Peran ABRI Abad XXI". Langkah pembaruan yang dikenal sebagai 15 langkah baru itu adalah: sikap dan pandangan politik ABRI tentang paradigma baru peran Sospol ABRI; pemisahan POLRI dari ABRI/TNI mulai 1 April 1999 sebagai langkah awal reformasi internal TNI, penghapusan Wansospolsus dan Wansospolda Tingkat I, perubahan staf sosial politik menjadi staf teritorial; likuidasi Syawan ABRI, Kamtibmas ABRI, dan Babinkar ABRI; penghapusan Sospoldam, Babinkardam, Sospolrem, dan Sospoldim; penghapusan kekayaan ABRI melalui keputusan pensiun atau alih tugas; pengurangan jumlah fraksi ABRI di DPR, DPRD I/II; TNI tidak akan terlibat dalam politik praktis *day to day politics*; pemutusan hubungan organisatoris dengan Partai Golkar dan mengambil jarak yang sama dengan semua partai politik; komitmen dan konsistensi netralitas

TNI dalam Pemilu; perubahan paradigma hubungan TNI dan keluarga besar TNI; revisi piranti lunak berbagai doktrin TNI disesuaikan era reformasi dan peran TNI Abad XXI; perubahan nama ABRI menjadi TNI.

Langkah pembaruan yang bernada “revolusioner” itu disambut masyarakat pada saat itu secara dingin-dingin saja. Apalagi saat itu muncul tuduhan bahwa militer adalah pelanggar hukum, pelaku kekerasan, pendukung *status quo*, penculik mahasiswa dan aktivis, musuh rakyat yang kerap menggusur tanah dan mengosongkan pemukiman dengan alasan pembangunan padahal untuk kepentingan pengusaha.

Jadi, pemisahan Polri dari TNI saat itu diterima orang sebagai sebuah “kenyataan” yang lebih merupakan sebuah “konsekuensi” politik ketimbang sebuah “keharusan”. Sejumlah pengamat Polri menyambut baik ide pemisahan ini dengan menyatakan bahwa keputusan tersebut akan membuat Polri akan menjadi lebih profesional dan bisa membangun diri sebagai penegak hukum yang sejati.

TNI dan Polri di antara Reformasi Sektor Keamanan

Ada tiga hal yang masuk dalam reformasi sektor keamanan yaitu reformasi militer (TNI), reformasi aparat kamtib (Polri) dan reformasi intelijen. Yang terakhir ini nyaris dilupakan orang. Padahal peranan intelijen dalam reformasi sektor keamanan seharusnya ditempatkan sebagai prioritas utama, mengingat pengalaman di masa lalu di mana operasi intelijen seringkali menabrak rambu-rambu konstitusi, hukum, HAM maupun tatanan politik yang seharusnya dilindungi oleh TNI maupun Polri

Dibanding dengan reformasi TNI yang lebih banyak dilakukan secara internal dengan menggunakan pendekatan *top-down*, reformasi polisi bisa dikatakan berlangsung lebih terbuka dengan melibatkan banyak unsur masyarakat sipil. Dan, bila diteliti lebih lanjut, yang tersisa dari Reformasi 1998 sebenarnya saat ini hanya ada tiga hal yang memiliki akar yang relatif masih kuat yaitu kebebasan pers, kebebasan berekspresi dan kemandirian Polri. Inilah artefak gerakan demokratisasi di Indonesia sejak Mei 1998 yang masih terjaga hingga kini dan mungkin bisa dibanggakan orang Indonesia di hadapan dunia luar.

Dari sisi kelembagaan dan kinerja, kemajuan yang ditunjukkan Polri sangat menonjol. Sejak berpisah dengan TNI, Kapolri bertanggungjawab langsung kepada presiden sebagaimana diamanatkan Tap MPR RI No VII Tahun 2000 dan UU No. 2 Tahun 2002, Polri berhasil menggunakan peluang yang ada untuk terus mengembangkan kelembagaan dan kemandiriannya. Keadaan ini ditunjang dengan tidak adanya lagi intervensi atau campur tangan pengambilan keputusan oleh pihak TNI sebagaimana pernah terjadi di masa pemerintahan Orde Baru. Mulai dari tingkat bupati dan walikota hingga menteri dalam negeri yang umumnya dijabat oleh kalangan mantan anggota TNI.

Barangkali Polri adalah satu-satunya institusi yang melakukan proses reformasi paling cepat di antara institusi penegak hukum lainnya. Institusi Polri sejak dipisah dari ABRI pada 1999, memang membuka diri pada berbagai kelompok yang mencoba melakukan upaya reformasi kepada kepolisian. Bahkan sejak 2000 hingga 2005 dibentuk sebuah kelompok kerja reformasi kepolisian di bawah kerja sama Kemitraan dan Mabes Polri.

Polri juga telah melakukan berbagai langkah reformasi melalui perubahan kurikulum, sistem pendidikan, pola rekrutmen, perubahan uniform hingga menerapkan cara-cara pemolisian yang paling mutakhir yaitu pemolisian yang berbasis pada masyarakat (*community policing*). Proyek percontohan *community policing* yang kini antara lain diterapkan di wilayah Papua, NTT, Surabaya, Yogyakarta dan Bekasi ini dipuji banyak pihak karena dinilai berhasil mendukung ide untuk mempercepat realisasi mengubah paradigma Polri sebagai *civilian police*.

Mungkin apa yang telah dikerjakan Polri di tempat-tempat itu bisa dijadikan contoh di tempat lain di Indonesia. Tentunya studi mendalam dan perbandingan dari pola penerapan antara *community policing* di Bekasi yang dapat bantuan dari pemerintah Jepang dan *community policing* di Yogyakarta yang dibantu the Asia Foundation serta NTT yang dibantu Kemitraan (Uni Eropa) perlu dikaji lebih lanjut. Tanpa perlu mengupayakan adanya penyeragaman, karena pada hakekatnya *community policing* sangat tergantung pada lokalitas situasi dan warna budaya masing-masing tempat.

Brimob yang dulunya mendapat banyak kecaman, terutama saat “menangani” persoalan Aceh sebelum pemberlakuan darurat militer 19 Mei 2003, kini juga telah mencoba melakukan reformasi diri dengan dibantu sejumlah pihak eksternal. Antara lain melalui pembenahan kurikulum dan sistem pendidikan.

Namun harus diakui bahwa meski di tingkat institusi Polri telah terjadi kemajuan yang luar biasa, dalam praktek di aras bawah, khususnya yang menyangkut tingkah laku masih banyak kecaman masyarakat yang ditujukan pada kinerja personil Polri yang masih buruk. Misalnya praktek pungli di jalanan, penggunaan kekerasan terhadap demonstran, aksi *backing* dan lain-lain. Namun rapor buruk sejumlah oknum ini bukan tak mungkin akan hilang terkikis bersamaan dengan sang waktu. Sebab pimpinan Polri telah menyatakan tekadnya untuk mengubah diri dan mengeleminir semua bentuk penyimpangan. Aksi kekerasan aparat Polri di Universitas Muhammadiyah Indonesia (UMI) Makassar seharusnya dijadikan pelajaran dalam bertindak dan titik tolak (*milestone*) untuk melakukan perubahan diri secara besar-besaran.

Yang menggembirakan adalah pada 22 Juni 2009 lalu, Kapolri Jenderal Bambang Hendarso Danuri, mengeluarkan peraturan Kapolri No 8 Tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia Dalam Penyelenggaraan Tugas Polri. Kado yang sengaja dikeluarkan saat HUT Polri ini seperti

hendak menjawab keraguan sejumlah pihak atas komitmen Polri dalam melakukan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan HAM.

Tantangan Polri paling besar saat ini adalah menjadikan dirinya sebagai aparat untuk menjaga hukum dan ketertiban masyarakat (*law and order*) dengan sebaik mungkin. Krisis Asia pada Agustus 1997 hanya menyisakan Indonesia sebagai satu-satunya negeri yang masih dilanda krisis berkepanjangan. Salah satu efek multi-krisis yang masih tersisa adalah munculnya ledakan angka pengangguran, kriminalitas dan ketidakpercayaan masyarakat pada hukum. Belum lagi munculnya ancaman terorisme dan kejahatan bentuk baru yang melibatkan jaringan global.

Tentu saja hal ini tidak mudah untuk dilakukan, mengingat ada banyak hukum dan perundang-undangan yang akan memposisikan Polri sebagai penegak hukum sekaligus alat kekuasaan. Misalnya saja pasal mengenai kebencian (*haatzai artikelen*) yang di masa lalu digunakan pemerintah untuk membungkam oposisi. Belum lagi adanya tendensi dorongan dari pihak pemerintah dan intelijen (BIN) yang bukan tak mungkin akan menjerumuskan Polri untuk ikut membungkam suara kritis masyarakat terhadap pemerintah yang ada.

Tantangan terhadap sikap imparial yang harus selalu diambil Polri tidak mudah mengingat presiden adalah atasan Kapolri. Posisi dilematis ini pernah dikatakan pakar kepolisian, T.A. Critchley, bahwa sejak semula polisi diperkenalkan sebagai mengalir bersama rakyat, memahami rakyat, milik rakyat dan meletakkan kekuatannya pada rakyat.

Pertanyaan Seputar Reformasi TNI

Reformasi kepolisian yang relatif mulus ternyata tak terjadi dengan "saudara tua"-nya. Reformasi militer, kecuali surut politik dan hanya fokus mengurus bidang pertahanan saja, bisa dikatakan belum sepenuhnya berhasil diwujudkan. Reformasi TNI nyaris berlangsung tertutup dan tak banyak melibatkan anggota masyarakat sipil yang memang pada dasarnya tak cukup memiliki pengetahuan di bidang ini.

Kalau dilihat secara mendetil sebetulnya Mabes TNI telah melakukan sejumlah perubahan struktural yang mendasar, selain pemisahan Polri dari organisasi dan struktur komando TNI. Antara lain penghapusan jabatan Kassospol TNI dan Kaster TNI, penghapusan dwifungsi ABRI, likuidasi fungsi kekaryaan serta peran sosial politik TNI, penghapusan keberadaan fraksi TNI/Polri di lembaga legislatif pada 2004, penerapan akuntabilitas publik terhadap aktivitas bisnis militer, dan perumusan ulang strategi dan doktrin pertahanan Indonesia.

Namun demikian reformasi TNI masih menyisakan banyak pertanyaan. Antara lain yang berhubungan dengan pengaturan anggaran, bisnis militer, sistem peradilan militer. Ukuran capaian reformasi pertahanan juga rampaknya masih menjadi perdebatan di antara aktor militer dengan aktor masyarakat sipil. Demikian

pula dengan konsep doktrin TNI dalam kaitannya dengan doktrin keamanan nasional dan doktrin mengenai pertahanan nasional.

Bagaimana Reformasi Intelijen?

Yang lebih parah adalah lembaga intelijen. Meski kewenangan Badan Intelijen Nasional (BIN) kini hanya terbatas pada pengumpulan dan pengolahan informasi belaka, namun intelijen bisa dikatakan sama sekali belum tersentuh proses reformasi (lihat **Tabel 1**).

Kita bisa melihat bahwa sejak Soeharto turun pada Mei 1998 beberapa kali operasi intelijen hitam terjadi. Antara lain kasus kerusuhan pasca-jajak pendapat di Timor Timur (1999), kasus pembunuhan tokoh Papua Theys Hiyo Eluai (2002), kasus pembunuhan aktivis HAM Munir (2004)

Pada 2003 pernah ada upaya untuk melakukan penyusunan UU Intelijen yang melibatkan diskusi antara aktor dalam komunitas intelijen dengan masyarakat sipil. Namun upaya ini tak menghasilkan produk apapun kecuali sejumlah draft, baik versi BIN maupun versi kelompok masyarakat sipil. Malah ada sejumlah kalangan yang membaca hal itu sebagai bagian dari campur tangan asing untuk memperlemah negara kesatuan Republik Indonesia. Padahal agar intelijen bisa berperan lebih optimal dibutuhkan adanya payung hukum yang juga kuat.

Dalam negara demokrasi, fungsi Intelijen memang harus dikembalikan sebagai pengumpul, pengolah dan penyuplai informasi. Di Indonesia hal ini adalah sesuatu yang mutlak terus diupayakan dan dijaga dalam masyarakat demokratis yang menghargai HAM. Tugas dan fungsi dan badan intelijen harus dipastikan agar tidak melenceng dari tupoksinya. Hal ini berhubungan erat dengan tingkat kecerdasan dan akses masyarakat terhadap dinamika informasi.

Ada semacam kecenderungan untuk mengembalikan peran intelijen seperti di jaman Orde Baru dulu. Termasuk mengembalikan kewenangan peran ekstra-yudisial yang dulu pernah dimiliki oleh lembaga semacam Kopkamtib. Hal ini terus menguat sebagai sebuah wacana. Apalagi ada tudingan bahwa intelijen Polri tak mampu menanggulangi aktivisme kelompok teroris. Pasca Peristiwa Bom Bali II, struktur Babinsa dihidupkan kembali oleh pimpinan TNI dan Komunitas Intelijen Daerah (Kominda) oleh BIN.

Wacana menambahkan kewenangan kepada peran intelijen ini kini kembali menguat. Khususnya setelah aksi bunuh diri kembali terjadi di Hotel Ritz Carlton dan Hotel JW Marriot di kawasan Kuningan, Jakarta, pada 17 Juli 2009 lalu.

Barangkali, kita butuh mencermati situasi yang sedang dan akan berkembang pasca Bom Kuningan 17 Juli 2009 ini. Bukan tak mungkin reformasi sektor keamanan akan mengalami kemunduran. Sejumlah rencana pembahasan rancangan undang-undang di parlemen menunjukkan melemahnya komitmen wakil rakyat untuk terus mengawal reformasi sektor keamanan.***

Sejumlah Persoalan Reformasi Sektor Keamanan

	Alasan	Hambatan	Peluang
TNI	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya kesadaran bahwa ada tindakan TNI di masa lalu yang salah (antara lain pelaksanaan konsep Dwi Fungsi) - Adanya kesadaran bahwa TNI tak boleh berpolitik lagi - Adanya kebencian masyarakat sipil terhadap TNI saat gerakan reformasi 1998 	<ul style="list-style-type: none"> - Kebutuhan TNI hanya dicukupi APBN sebesar 30% saja, alutsista yang sudah tua - Adanya kecurigaan dari kalangan TNI terhadap kelompok/institusi yang ingin melakukan reformasi TNI - Adanya kecurigaan masyarakat terhadap Ornop yang memiliki kedekatan dengan TNI - Adanya resistensi di kalangan TNI 	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya keinginan untuk mereintegrasikan sistem keamanan negara dalam sistem keamanan kawasan - Adanya sejumlah pakar studi pertahanan dan masalah kemiliteran dari kalangan sipil (akademisi, peneliti, dll) - Adanya perguruan tinggi yang membuka pendidikan mengenai studi pertahanan (UI)
POLRI	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya kesadaran bahwa Polri di masa lalu salah menjalankan fungsinya (yang seharusnya menjadi <i>law and order apparatus</i> menjadi aparat politik yang menjalankan <i>security approach</i>) - Pemisahan Polri dari TNI - Buku biru reformasi Polri - Tingginya tuntutan masyarakat sipil agar Polri menjadi institusi yang aparatnya bersih dan profesional 	<ul style="list-style-type: none"> - Kebutuhan Polri belum sepenuhnya dicukupi APBN (dan APBD) - Upaya yang dilakukan lebih banyak bergerak di bidang pendidikan (spt pembenahan kurikulum, pemberdayaan Polwan, dll) dan kurang dari aspek kultural serta aspek pengawasan - Adanya anggapan bahwa (intelijen) Polri tak mampu mengatasi aktivisme teroris 	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya dukungan dana dari <i>multi donors trust funds</i> bagi upaya reformasi Polri - Adanya perguruan tinggi yang membuka pendidikan mengenai kepolisian (UI) - Adanya dukungan pakar ilmu kepolisian dari dunia internasional
INTELIJEN	<ul style="list-style-type: none"> - Gagalnya fungsi intelijen sebagai sistem peringatan dini (EWS) - Munculnya tumpang-tindih kewenangan intelijen dalam operasi di lapangan - Tingginya praktek intelijen hitam yang membuat aktivitas intelijen dijauhi oleh masyarakat - Adanya kesadaran bahwa intelijen Indonesia mempunyai banyak kelemahan - Adanya tuntutan (dari dunia internasional) untuk mengefektifkan intelijen sebagai upaya melawan terorisme global 	<ul style="list-style-type: none"> - Tak adanya fungsi koordinator di antara komunitas intelijen - Adanya kecurigaan besar bahwa reformasi intelijen adalah bagian dari upaya asing untuk merongrong NKRI - Munculnya tumpang tindih tupoksi intelijen - Masih inginnya intelijen memiliki kewenangan (diskresi) gaya lama (a.l. menangkap sasaran dengan model <i>self tasking</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya keinginan negara untuk memperbaiki struktur intelijen - Adanya sejumlah pakar intelijen dari kalangan masyarakat sipil - Adanya perhatian dari lembaga internasional terhadap kinerja lembaga intelijen nasional

Yosep Adi Prasetyo
Komisi Nasional untuk Hak Asasi Manusia

Pengantar HRWG

Reformasi sektor keamanan tanpa disertai dengan implementasi prinsip –prinsip HAM dan menjadikan HAM sebagai salah satu batu uji untuk melihat arah reformasi yang terjadi , hanya akan menghantarkan perubahan atau transisi demokrasi yang bersifat artificial dan ceremonial belaka. Tanpa ada perubahan substansi dan penyelesaian problem mendasar reformasi sector keamanan, maka sector kewanaman hanya akan menjadi beban demokrasi dan negara hukum.

Salah satu batu uji penting dalam prinsip HAM adalah kepatuhan aktor kewanaman seperti badan intelijen Negara, polisi maupun TNI terhadap Hukum, terutama setelah pelanggaran HAM terjadi. Kepatuhan hukum terutama Hukum HAM inilah menjadi tolak ukur penting , sebab tidak hanya mencerminkan pengakuan terhadap konsep dasar Negara , sebagai Negara hukum, namun lebih jauh juga menunjukkan keterbukaan terhadap pengawasan demokratik (*democratic oversight*) dan koreksi dari luar yang berasal dari berbagai pemangku kepentingan dalam kehidupan bermasyarakat.

Kepatuhan hukum HAM menjadi *problem* yang sampai saat ini belum tuntas dalam perjalanan Reformasi, terutama dalam penyelesaian kasus masa lalu , kepatuhan hukum di lupakan dan dikubur bersama sejarah masa lalu itu sendiri. Sehingga Impunitas terjadi dan kejahatan terus berlangsung tanpa ada penyelesaian tuntas. Misalkan saja kasus Kejahatan terhadap kemnusiaan 1999 di Timor Leste , tidak ada pelaku dari polisi dan TNI yang dihukum , bahkan Jendral purnawirawan Wiranto yang diperintahkan ditangkap dalam proses di SCU (serius Crime Unit) dari peradilan di Timor Leste juga masih bebas . Contoh lain adalah kasus pembunuhan Munir pada tahun 2004 dengan bukti sangat kuat ada keterlibatan inteljent dalam pembunuhan tersebut , namun sampai saat ini pelaku utamanya juga masih bebas berkeliaran .

Bahkan dalam kasus pembunuhan Munir , secara nyata dan terbuka terdapat perlawanan yang sistematis dari badan Intelejen Negara (BIN) yang menolak kepatuhan hukum terutama ketika TPF sedang bekerja dan ketidak patuhan hukum ini juga masih ditunjukkan ketika MUchdi PR mantan Deputi V BIN dijadikan tersangka dan diadili di PN Jakarta Selatan.

Dalam Hukum HAM internasional terdapat prinsip *No save heaven* , yang menjamin bahwa tidak boleh ada pelaku pelanggaran HAM berat boleh bebas dari jeratan hukum. Bahkan dalam banyak resolusi PBB prinsip ini ditulis dengan tegas , misalkan dalam kasus kejahatan Timor Leste 1999 “*the United Nations condemns all violence and acts in support of violence in Eas Timor, calls for immediete end, and demands that all that those responsible for such violence be brought to justice*” (Security Council Resolution, 1999).

Ketidak patuhan hukum dan prinsip2 HAM ini juga dipraktekkan dalam masalah – masalah yang jauh lebih sederhana, misalkan sampai saat ini masih sering dijumpai anggota TNI tidak membeli karcis/ membayar ketika mereka menggunakan transportasi umum, misalkan kreta api, atau kepolsian masih sering menerapkan perilaku kejam dan tidak manusia atau menyiksa hanya untuk mendapatkan pengakuan kejahatann dari pencuri motor.

Problem kepatuhan ini hanya salah satu masalah yang saat ini belum tuntas di selesaikan dalam perjalanan reformasi sector keamanan. Dan masih membutuhkan usaha yang lebih keras untuk menuntaskannya.

Buku Almanak reformasi Sektor Keamanan yang anda pegang ini, memberikan gambaran bagaimana reformasi sector keamanan berelasi dengan HAM termasuk dalam konteks hukum . HAM di dorong menjadi batu uji yang memberikan pegangan dan batasan kepada actor keamanan , baik sedang menjalankan kewajiban ataupun menjalankan fungsinya. Pentingnya dorongan HAM sebagai batu uji perjalanan reformasi sector keamanan tidak hanya akan memastikan penghormatan aktor keamanan terhadap HAM namun juga memastikan proses demokratisasi berlangsung. Apalagi dalam konteks Indonesia yang memiliki sejarah panjang pelanggaran HAM oleh actor keamanan dan rusaknya demokrasi karena dominasi politik actor keamanan.

Almanak Reformasi Sektor Keamanan 2009 yang berisi berbagai tulisan ini , memberi “ingatan’ akan adanya peristiwa masa lalu atau sedang berjalan dan gambaran analisa bagaimana berbagai *problem* yang ada diselesaikan. Dalam berbagai tulisan yang tersaji pilihan – pilihan agenda yang harus dilakukan dan pijakan yang berupa prinsip dasar ditawarkan dengan argumentasi dan contoh kasus yang semakin membikin kaya substansi. Sehingga tanpa bermaksud berlebihan, buku almanak reformasi sector keamanan 2009 penting untuk dibaca , terutama bagi pemangku kepentingan reformasi sector keamanan khususnya pengambil kebijakan , aktor keamanan, akademisi, kelompok masyarakat sipil dan masyarakat luas.

Pada akhirnya , HRWG mengucapkan banyak terima kasih kepada berbagai pihak atas dukungannya , sehingga buku almanac ini terlaksana. Dan ucapan trimakasih pada DCAF dan IDSPS yang melibatkan HRWG dalam program ini , tidak lupa juga kepada komnas HAM yang telah bekerja sama dalam program ini.

Rafendi Djamin.

Koordinator HRWG

BAGIAN I

**Kerangka Pikiran: Trend HAM dan Sektor
Keamanan Kontemporer**

Wacana HAM dan Sektor Keamanan Kontemporer

Amdy Hamdani

Wacana Global HAM

Gagasan Hak Asasi Manusia muncul pertama kali pada tahun 1537, ini menunjukkan istilah dan gagasan tentang HAM baru muncul menjelang masa modern. Namun gagasan itu belum menunjukkan sama sekali isi program yang harus diwujudkan, apalagi perjuangan untuk suatu gagasan hak asasi manusia atau hak subyektif.¹

Wacana Hak Asasi Manusia (HAM) muncul saat berbagai kekerasan, penindasan dan pelecehan terhadap kemanusiaan mengemuka dalam sejarah hidup umat manusia. Perlakuan rezim totaliter di abad modern tidak jauh berbeda dengan perlakuan atau pola kepemimpinan di abad pertengahan bahkan di zaman primitif sekalipun. Manusia menjadi objek eksploitasi oleh manusia lainnya. Subordinasi dan superioritas yang terjalin antara penguasa dan rakyat terus menjadi bagian perjalanan sejarah suatu bangsa.

Untuk menempatkan posisi relasi antar manusia berbagai kesepakatan akhirnya dibuat, khususnya yang mengatur batas-batas kewenangan antara pemimpin (penguasa) dan warga negara (rakyat). Namun kesepakatan itu tidak juga membawa dampak signifikan meski asumsi moral telah diajukan. Karenanya, untuk mendorong hal ini diperlukan adanya respon global yang menyeluruh mengenai pentingnya pengakuan atas HAM.

Selanjutnya, isu gagasan liberalisme Barat muncul sebagai penopang pentingnya aplikasi HAM. Gagasan ini memiliki landasan pengakuan atas kebebasan dan kesetaraan. Bagi negara yang menganut sistem demokrasi maka menjamin pelaksanaan hak politik dan memberi jaminan terhadap keberlangsungan hidup setiap warga adalah mutlak. Termasuk jaminan terhadap HAM yang kemudian menjadi klaim yang harus dipaksakan sebagai konsekuensi penanda kemanusiaan yang bersifat kodrati. Dalam definisinya yang esensial, HAM melekat pada manusia sebagai subjek pengembalian hak sejak manusia masih di dalam kandungan. Hak tersebut juga tidak dapat dicabut, dialihkan maupun dibagi-bagi.

1 *Simon Goyard-Fabre. 1997. Hal. 266*

Sejak deklarasi HAM mengafirmasikan penting dan fundamental terpenuhinya dua macam kebebasan bagi manusia (*freedom from want* dan *freedom from need*) maka perbincangan mengenai HAM pada era modern tidak terlepas dari pandangan terhadap manusia. Terutama dari Thomas Hobbes (1588-1679).

Dalam pandangan Hobbes², manusia adalah serigala bagi manusia lainnya (*Homo Homini Lupus*). Manusia menjadi makhluk yang penuh ambisi, bersaing dengan manusia lainnya dalam melakukan akumulasi untuk kepuasan hidup. Dengan demikian, untuk menjamin terciptanya ketertiban diperlukan suatu organisasi yang lebih besar dari sistem sosial masyarakat yang dapat melakukan paksaan. Organisasi yang dianggap mampu melaksanakan paksaan itu menurut Hobbes adalah Negara.

Pandangan Hobbes memiliki konsekuensi bahwa negara perlu ada untuk menjaga agar manusia tidak menjadi korban dari keberingasan manusia lainnya dan menjamin agar hubungan sosial berjalan dalam tujuan sosial yang disepakati bersama. Hobbes juga mengandaikan kontraktual masyarakat dengan negara sebagai mandat bebas dari masyarakat kepada Negara, sehingga Negara dapat melakukan apa saja untuk menjamin sistem sosial bertahan. Pandangan Negara kuat inilah yang menjadi akar dari otoritarianisme yang oleh Hobbes kemudian disebut sebagai 'Leviathan'.

Sedangkan menurut Immanuel Kant, tujuan Negara hukum adalah menjamin kedudukan hukum dari individu-individu dalam masyarakat. Immanuel Kant juga memberikan ciri negara hukum yaitu adanya pengakuan dan perlindungan HAM, serta adanya pemisahan kekuasaan.

Nama-nama besar seperti Plato, Thomas Aquinas, dan Imanuel Kant, telah memberikan argumentasi rasional untuk mengakarkan HAM pada sebuah fondasi yang tidak tergoyahkan. Namun usaha mereka pada hari ini seperti kehilangan magnet daya tariknya.

Salah satu pihak yang melakukan serangan keras adalah Richard Rorty. Dalam ceramahnya dengan judul *Human Rights, Rationality, and Sentimentality* yang dipaparkan di depan Amnesti Internasional tahun 1993, Rorty menyindir mereka (Plato, Thomas Aquinas, dan Imanuel Kant dan yang lainnya) dengan sebutan sebagai kaum *foundationalism* dan upaya mereka menurut Rorty adalah upaya yang 'outmoded and irrelevant', sudah usang dan tidak relevan.

Begitu pun dengan Wandu S.Brata dalam sebuah tulisannya (*Memikirkan kembali pendasaran Hak Asasi Manusia*, 2000) juga melakukan serangan yang sama. Menurut Wandu, wacana mengenai HAM (dari Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Konvensi Eropa tentang HAM, Perjanjian Internasional tentang Hak Sipil dan politik, Perjanjian Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, Budaya) menyembunyikan masalah besar yang belum tertangani hingga kini secara tuntas. Masalah yang dimaksud adalah pendasaran HAM itu sendiri.

² Thomas Hobbes, *Leviathan*, 1968.

Kaum *foundationalism* mencoba membangun rasionalisasi atas pijakan HAM dengan berangkat dari hukum kodrat, bahwa kodrat manusia selalu bersifat: asasi, tak tercabut, universal, independen, dan internasional. Itulah yang menurut mereka, hak yang didasarkan pada hukum kodrat tentulah juga memiliki sifat yang sama: asasi, tak tercabut, universal, independen, dan internasional.

Kesimpulan inilah yang digugat dengan mencoba memperjelas posisi antara hukum kodrat sebagai dunia fakta, dengan hak dan imperatif penghormatan atas hak sebagai dunia nilai. Bagi Wandi, dunia kodrat dan dunia nilai dipisahkan oleh jarak yang panjang, sehingga kesimpulan bahwa apa yang asasi, tak tercabut, universal, independen, dan internasional di dunia kodrat tidak serta merta bisa di klaim memiliki sifat yang sama di dunia nilai.

Realitas inilah yang melatari David Ross untuk memperkenalkan istilah *prime facie* yang dimuat dalam bukunya *The Right and the Good* (1930)³. *Prime facie* mendakukan bahwa setiap kewajiban etis akan berlaku sampai ada pertimbangan lain yang menggagalkan keberlakuannya.

Dalam konteks HAM, *Prime facie* berarti bahwa setiap HAM hanya berlaku begitu saja sampai ada pertimbangan lain yang menggagalkannya. Karena itu, ini berarti bahwa klaim asasi, tak tercabut, universal, independen, dan internasional yang selama ini menyertai HAM, menjadi tidak berlaku.

Di Indonesia, wacana akan HAM diketahui pada dasarnya bukan hal yang baru. Jika kita melihat sejarah konstitusi, maka akan kita temukan dasarnya-dasarnya. Pasca kejatuhan Soeharto pada 20 Mei 1998, praktis hak-hak sipil dan politik di Indonesia mendapat jaminan yang lebih kuat, dan telah termuat dalam konstitusi pasca amandemen ke-dua yang secara spesifik berbicara tentang HAM.

Kalau diperhatikan dengan seksama proses perumusan Hak Asasi Manusia sampai pada proses internasionalisasinya, terlihat bahwa ini semua merupakan usaha serius manusia untuk menjaga dan melindungi harkat dan martabat kemanusiaannya. Terlepas dari perdebatan seputar pendasaran HAM itu sendiri, nampaknya dukungan terhadap upaya penegakan HAM diseluruh dunia harus tetap dilakukan karena manusia sebagai makhluk yang berkesadaran dan berkebebasan harus dilindungi, apapun alasannya.

Ketika pihak yang melakukan kejahatan adalah sebuah sistem, akal sehat kita mungkin mengira bahwa upaya penyelesaian kasus pelanggaran HAM itu tidak terlalu sulit ditangani, oleh karena mekanisme dan alur perintah sebuah sistem bisa lebih mudah ditelusuri. Namun fakta berbicara lain, sistem nyatanya dikendalikan oleh manusia yang menghendaki kehancuran manusia lainnya.

Dengan struktur kejahatan seperti ini, upaya penegakan HAM tampaknya seperti mubazir dilakukan. Penegakan HAM yang berlandaskan pada prinsip kejujuran, rasa keadilan, dan transparansi hanya bisa berhasil dilakukan

3 Cooley, Ken. *Sir David Ross's Pluralistic Theory of Duty (The Beginnings)*

dengan, meminjam bahasa Immanuel Kant, melalui penilaian reflektif. Artinya, untuk dapat memahami dan menyelesaikan persoalan secara bijak, pertimbangannya tidak hanya dilihat dari satu sudut pandang, tapi juga perlu dilihat dari sudut pandang yang lain.

Negara Hobbesian versus Negara Kantian

Teori Hobbesian menolak adanya hukum internasional karena dalam pemikiran teorinya negara merupakan satu-satunya aktor yang mempunyai kedaulatan penuh. Kedaulatan yang dimaksudkan adalah negara berhak atas dirinya sendiri dan memutuskan segala sesuatu sesuai dengan keinginannya sendiri tanpa campur tangan negara lain. Ketika muncul yang namanya hukum internasional maka hukum internasional ini tentu saja dapat mengikis kedaulatan suatu negara. Negara harus rela mengorbankan kedaulatannya untuk dunia internasional. Dengan kata lain negara akan merasa dibatasi ruang lingkungannya sehingga tidak leluasa dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan nasionalnya.

Teori Hobbesian mengenai kedaulatan penuh dan mutlak, justru akan menimbulkan kekhawatiran penyalahgunaan kekuasaan. Persoalan datang ketika suatu negara melakukan kebijakan nasional yang dinilai salah atau menyimpang dipandang dari kacamata internasional misalnya dengan melakukan pelanggaran HAM itu sendiri.

Berbeda dengan Immanuel Kant, pikiran-pikirannya dianggap paling bisa dikembangkan di masa mendatang. Mungkin Kant adalah satu-satunya filosof yang percaya bahwa moralitas adalah masalah yang mengikuti aturan-aturan moral yang mutlak, aturan-aturan yang tidak menerima pengecualian, aturan-aturan yang harus diikuti, apapun hasilnya. Akan susah membayangkan bagaimana pandangan seperti itu bisa dipegang, kecuali mungkin, bila kita percaya bahwa aturan-aturan semacam itu adalah perintah Tuhan yang tidak bersyarat. Tapi masalahnya, Kant tidak berpijak pada pertimbangan-pertimbangan teologis; Kant hanya berpijak pada argumen-argumen rasional, dengan beranggapan bahwa nalar (*reason*) menuntut kita untuk tidak berbohong.

Kant percaya pada hukum qishash atau retributivisme (*an eye for an eye*), sementara kaum Utilitarian menolaknya. Dalam bidang moral, banyak negara Eropa yang memakai Utilitarianisme ketimbang Kantianisme. Oleh karena itu, mereka percaya pada pemasyarakatan atau koreksi untuk kaum kriminal, bukan pembalasan atas mereka.

Seperti Hobbes dalam *Leviathan*, Kant dalam menulis *Zum Ewigen Frieden* (menuju perdamaian abadi): *Ein philosophischer Entwurf*⁴ juga berangkat dari kondisi yang asli. Titik berangkatnya tetap sama, namun pencapaian Kant jauh lebih optimis dari Hobbes dalam memandang hubungan internasional. Kant mencoba mematahkan sikap pesimisme Hobbes dengan usulan filosofis liberalisme.

4 Kant, Immanuel, *Menuju Perdamaian Abadi*, terj. Arpiani Harun dan Hendarto Setiadi, Bandung: Mizan, 2005

Untuk itu Immanuel Kant mencoba menciptakan seperangkat hukum yang dapat mencegah perang pada taraf desa, kota, dan wilayah. Apa yang diharapkan muncul dari gagasannya adalah terciptanya perdamaian abadi. Setidaknya terdapat tiga elemen penting dalam pasal-pasal hukum yang coba dituangkan oleh Kant untuk menciptakan perdamaian abadi: (1) Demokrasi, (2) organisasi internasional, dan (3) interdependensi ekonomi. Menurut Kant ketiga elemen ini dapat menjadi obat penawar paling mujarab dalam mengobati penyakit semacam perang.

Mengingat kondisi dunia saat ini, esai yang ditulis Kant tentang perdamaian tersebut menjadi penting. Maklum, peperangan masih terjadi di mana-mana. Tidak hanya secara fisik, perang juga terjadi melalui ideologi, karena perang merupakan kondisi alami manusia. Menurut Kant ketiga elemen ini dapat menjadi obat penawar paling mujarab dalam mengobati penyakit semacam perang.

Karena itu, Kant berkeyakinan bahwa perjanjian damai mungkin saja direalisasikan. Serangkaian langkah untuk mewujudkan perdamaian tersebut coba dikemukakan oleh Kant. Langkah pertama yang harus dilakukan adalah bahwa setiap negara dalam sistem kenegaraannya (konstitusi) seharusnya berbentuk republikan (baca: demokrasi). Pasal definitif pertama dalam esainya mengatakan bahwa 'Konstitusi sipil dari setiap negara seharusnya berbentuk republikan (*The Civil Constitution of Every State should be Republican*)'.

Hukum bangsa-bangsa yang dimaksud oleh Kant bisa berupa Vol Kerbund (Perserikatan Bangsa-Bangsa). Dengan Vol Kerbund, Kant berkeyakinan bahwa organisasi ini dapat menciptakan seperangkat norma berupa resolusi damai yang dapat mencegah konflik antar negara, karena hukum tersebut diletakkan di atas sebuah negara.⁵

Syarat penting lain yang mesti diperhatikan oleh negara-negara agar dapat menciptakan perdamaian abadi dituangkan oleh Kant dalam "Tambahan Pertama: Tentang Jaminan Perdamaian Abadi". Dalam tambahan pertama, Kant menekankan aspek ekonomis sebagai pilar penting perdamaian.

Menurut teori ini, apabila ketika ketiga elemen atau karakteristik tersebut hadir dalam hubungan antar negara (dyads), konflik akan jarang terjadi. Dan demokrasi, interdependensi ekonomi maupun organisasi internasional saling berhubungan satu sama lain. Satu variabel pasti mendorong terciptanya satu atau dua variabel lainnya. Dan jika ketiganya bekerja dalam kerangka yang tepat (dalam arti sesuai dengan yang diinginkan oleh Kant) bukan tidak mungkin perdamaian yang abadi dapat saja direalisasikan.

5 Pernah dipublikasikan dalam Perspektif: Fisip Journal of Interdisciplinary Studies, Vol.5, No.2, April 2007, oleh Asrudian Center, Pusat Informasi Studi Hubungan Internasional.

Langkah Menuju Perdamaian

Peta pemikiran Realisme Hobbesian dan Liberalisme Kantian menggambarkan bahwa Kedua filsuf tersebut sebenarnya percaya akan kondisi alami manusia yang haus akan kekuasaan. Pandangan Realisme Hobbesian dapat digunakan untuk memahami secara jelas akar permasalahan dari perang, sementara pandangan Liberalisme Kantian sebagai penawar (obat) bagi penyakit perang yang terus saja menjangkiti kita hingga saat ini.

Akar permasalahannya cukup jelas: ada pada unit politik independen negara (realis). Kita dapat menggunakan elemen pertama dari Kant yaitu konstitusi republik sebagai penawarnya. Elemen ini bekerja di dalam negara. Karena di dalam konstitusi republik (demokrasi), publik atau warga negara-lah yang menjadi penentu keputusan tertinggi dalam memutuskan apakah negaranya akan pergi berperang atau tidak. Secara rasional tentu publik akan lebih memilih untuk tidak pergi berperang karena merekalah yang akan menjadi korbannya. Jadi apabila setiap negara dalam sistem kehidupan politik bernegaranya menerapkan sistem demokrasi, maka hubungan diantara negara demokrasi dipandang akan jauh lebih kondusif.

Jika elemen Kant yang pertama ini berhasil dilakukan, langkah selanjutnya adalah menerapkannya ke luar (faktor eksternal). Akibat dari transformasi ini, hubungan kedua negara akan menjadi lebih kondusif. Namun tugas berat yang harus dipikul oleh umat manusia adalah bagaimana elemen Kant yang ketiga tentang organisasi internasional (baca: LBB dan PBB) ini dapat mempersatukan seluruh negara-negara di dunia agar perdamaian abadi dapat diciptakan. Karena kedua elemen Kant sebelumnya hanya berhasil menciptakan kondusifitas sistem internasional sebatas pada negara-negara demokratis. Organisasi internasional yang dimaksud oleh Kant disini adalah membentuk konstitusi sipil berskala global (pemerintahan internasional). Kant memang bicara tentang pemerintahan dalam organisasi internasional karena dia tetap mensyaratkan adanya unsur konstitusi sipil pemerintahan di dalam organisasi internasional.

Sayangnya hingga saat liga perdamaian diciptakan: Liga Bangsa Bangsa (LBB) tahun 1914 dan Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) tahun 1945, serangkaian perang berskala global: Perang Dunia I, Perang Dunia II, Perang Korea, Perang Vietnam, Perang Malvinas, Perang Teluk, dan banyak lagi konflik berskala internasional lainnya seperti Perang Iraq dan Perang Afghanistan tetap saja terjadi. Ini berarti tantangan terbesar umat manusia adalah bagaimana menjadikan konstitusi sipil (demokrasi) ini tidak hanya sekedar menjadi faktor internal dalam pemerintahan nasional, tapi bagaimana menjadikan ini sebagai faktor eksternal dalam pemerintahan global.

Keamanan Insani

Dalam perspektif keamanan baru, dimunculkan istilah keamanan insani (human security) yang didefinisikan oleh mantan Sekjen PBB Kofi Annan sebagai: "mencakup hak-hak asasi manusia, tata kelola pemerintahan, akses

pendidikan dan kesehatan, dan memastikan bahwa setiap individu memiliki kesempatan dan pilihan untuk mencapai potensinya... kemerdekaan dari rasa kekurangan dan rasa takut, dan kemerdekaan bagi generasi mendatang untuk mewarisi lingkungan yang sehat, ini adalah potongan-potongan bangunan yang saling terkait antara manusia dan keamanan nasional.”⁶

Dilihat dari substansinya, gagasan ‘human security’ (keamanan insani), bukan hal baru dalam disiplin Hubungan Internasional. Bahwa ancaman tidak hanya datang dari negara lain dalam bentuk ancaman kekuatan militer sudah disadari oleh banyak analis dan para pembuat kebijakan sejak beberapa dekade yang lalu.

Subtansi keamanan insani juga dapat ditemukan dalam konsep keamanan yang dikemukakan oleh para proponent teori kritis yang mempersoalkan bangunan negara (state) sebagai tatanan patriarkal. Tetapi bahwa keamanan insani muncul ke permukaan dan menjadi perdebatan sekarang ini tentu sangat menarik untuk dikaji sebagai paradigma keamanan baru. Seiring dengan berakhirnya Perang Dingin dan upaya pembentukan tatanan dunia baru - menciptakan momentum yang memberi ruang bagi penafsiran kembali makna keamanan. Keamanan tidak semata-mata urusan keamanan negara dari ancaman militer negara lain.

Menguatnya gagasan dan upaya keamanan insani merupakan reaksi terhadap masalah-masalah kemanusiaan yang melanda dunia saat ini. Keamanan insani atau ‘security of the people’ titik berat perhatiannya adalah individu. Dan pada hakikatnya konsep human security dirancang untuk melayani keamanan insani.

Namun definisi cakupan keamanan insani hingga kini tidak jelas. Ini tidak hanya menyulitkan para ahli dan akademisi untuk memposisikan apakah human Security adalah bagian dari security, atau merupakan problematika hubungan antara negara dengan warga negara. Dalam pemahaman demikian, fokus keamanan insani adalah untuk melindungi individu dengan dimensi utamanya merespon kebutuhan penduduk ketika berhadapan dengan sumber-sumber ancaman.

Keamanan Negara

Keamanan tradisional adalah kemampuan negara untuk melindungi diri dari ancaman eksternal. Keamanan tradisional (sering disebut sebagai keamanan nasional atau keamanan negara) memfokuskan diri pada konsep negara bangsa. Keamanan negara rentan sekali terhadap bahaya yang bersumber dari kemiskinan, kesenjangan sosial, ketidak-adilan, radikalisme, separatisme, dan bencana alam yang mengundang humanitarian intervention dari negara lain. Ketidak-amanan negara bisa termanifestasi dalam dua situasi, yaitu negara tidak aman terhadap warga negaranya sendiri, dan negara tidak aman dalam konstelasi hubungan dengan negara lain yang lebih kuat.

6 *Kofi Annan, Secretary-General Salutes International Workshop on Human Security in Mongolia, "UN Press Release SG/SM/7382, December 14, 2004.*

Keamanan Negara vs Keamanan Insani

Konsep Keamanan Insani telah menjadi prioritas PBB dalam meningkatkan pembangunan, terutama untuk menanggulangi kemiskinan dan meningkatkan taraf hidup manusia di negara Dunia Ketiga. Dalam Millenium Summit 2000 sebanyak 189 negara anggota PBB sepakat untuk mengadopsi Deklarasi Millenium yang dikenal sebagai *Millennium Development Goals* (MDGs).

Keamanan insani sebagai tuntutan global yang terkait dengan Hak Asasi Manusia tidak hanya melibatkan peran pemerintah, namun juga membutuhkan partisipasi luas dari aktor non-negara yaitu; warga negara; non-governmental organization (NGO); media; negara lain; organisasi internasional; dan sebagainya.

Sementara G8, sebuah kelompok negara maju telah mendeklarasikan komitmen mereka memerangi berbagai ancaman terhadap keamanan insani. Deklarasi tersebut telah mempertegas bahwa peran negara harus terintegral dalam menjamin keamanan individu dan kelompok. Namun kelompok negara ini kemudian cenderung melihat keamanan dalam perspektif kelompok realis yang melihat bahwa keamanan insani bukan bagian dari keamanan. Dalam konteks ini sesungguhnya keberadaan keamanan insani tak ubahnya sebagai suatu dinamika sosial kemasyarakatan yang terpisah dari wilayah keamanan.

Ancaman atas keamanan insani sendiri – menurut pendekatan HAM – berasal dari pengingkaran terhadap HAM dan tiadanya sistem demokrasi di sebuah negara. Pendekatan ini menjadikan perang sebagai ancaman utama keamanan insani hingga keselamatan individu dipandang sebagai tujuan utama pengembangan konsep keamanan insani. Sedangkan elemen penting dalam keamanan insani hanya penegas dari peran dan kewajiban negara kepada rakyatnya.

Keamanan insani menganut cara pandang keamanan berorientasi manusia sebagai elemen penting bagi stabilitas lokal, nasional dan global. Lebih jauh, konsep keamanan insani juga terkait dengan praktek pembangunan. Berdasarkan konsep keamanan insani, kemiskinan dan ketimpangan merupakan akar penyebab dari kerentanan individu.

Untuk kali pertama konsep mengenai keamanan individu diperlihatkan melalui penelitian untuk perdamaian pada tahun 1980-an sebagai salah satu lawan dari konsep keamanan nasional – yang dominan sejak Perang Dingin berakhir.⁷

Tahun 1994 United Nations Development Programs (UNDP) merilis Human Development Report yang dianggap sebagai tonggak awal diadopsinya konsep keamanan insani. UNDP menjelaskan konsep keamanan insani

7 Social Watch, Fear and Want Obstacles to Human Security, an international citizen progress report on poverty eradication and gender equality, 2004, Motevideo-Uruguay, p.14

mencakup: keamanan ekonomi; keamanan pangan; keamanan kesehatan; keamanan lingkungan hidup; keamanan personal; keamanan komunitas; dan keamanan politik.

Sebenarnya keamanan insani dan keamanan tradisional (keamanan nasional) bukanlah konsep yang perlu dipertentangkan. Keamanan insani dan keamanan nasional merupakan hal yang saling bergantung satu sama lain, kekacauan sosial, politik, dan kebutuhan ekonomi adalah hal yang bisa menjadi alasan goyahnya sebuah rezim, dan pada akhirnya akan melemahkan negara dalam menghadapi ancaman internal dan eksternal.⁸

Frances Stewart menyatakan bahwa keamanan dan pembangunan sangat terkait satu sama lain. Keamanan insani menjadi tujuan dari pembangunan karena membentuk bagian penting dari keberadaan manusia. Kurangnya keamanan insani memiliki dampak buruk terhadap pertumbuhan ekonomi dan pembangunan. Sedangkan ketidakseimbangan pembangunan yang melibatkan ketimpangan horizontal adalah sumber konflik.⁹

Jadi lahirnya konsep kemanan insani, bukan untuk menegasi konsep keamanan dalam artian kedaulatan wilayah atau teritori, tapi merupakan sintesa dari fakta tak terelakkan dari makna dasar kata keamanan. Bahwa negara lahir dari hasil sebuah kontrak sosial dengan warganya, untuk itu maka seluruh kebijakan negara dalam hal keamanan harus mengakomodir pemenuhan kemanan insani tersebut.

Menurut Ichlasul Amal, selama era Perang Dingin konsep security pengertiannya hanya state security dalam arti pertahanan yang berpusat pada negara. Titik perhatian state security atau nation security adalah negara. Tetapi pasca-era Perang Dingin, pengertian security baik *international security* maupun *nation security* menjadi lebih luas. Konsep security dewasa ini tidak dibatasi oleh state (negara) saja, dan tidak bisa hanya dikaitkan dengan kekuatan militer semata.

Berkaca dari Perang Dingin, para intelektual, birokrat, organisasi internasional, dan kalangan pekerja kemanusiaan telah belajar menerima hubungan tak terpisahkan (*inextricable*) antara keamanan dan pembangunan.

Dengan demikian keamanan harus dilihat dalam konteks keseluruhan (*comprehensive security*) dan keseimbangan antara kepentingan keamanan negara (*state security*) di satu pihak dan keamanan insani (*human security*) di lain pihak.

Ancaman terhadap yang satu tidak secara otomatis memberi hak bagi pemerintah untuk meniadakan penghormatan atau melakukan pengorbanan atas yang lainnya. Dalam pemahaman keamanan nasional sebagai barang publik, pemerintah senantiasa dituntut untuk menjaga keseimbangan antara kebebasan (*liberty*) dan keamanan (*security*).

8 OECD Study, "Security Issues and Development Cooperation: A Conceptual Framework for Enhancing Policy Coherence," *DAC Journal Vol.2 No.3 (2001)*, P.42

9 Terjemahan dari wikipedia oleh Aditya Muharram dan Willy Aditya

Sedangkan menurut Mayjen TNI Sudrajat, Dirjen Strategi Pertahanan Dephan, ancaman keamanan yang muncul dari dalam negeri (*domestic threat*) yang lazim disebut dengan gangguan kamtibmas (keamanan dan ketertiban masyarakat) hanya sebagian dari masalah keamanan domestik. Dalam cara pandang ini, meskipun bentuk ancaman keamanan itu cenderung datangnya dari dalam negeri tidaklah berarti tidak terkait dengan dimensi keamanan regional maupun internasional. Misalnya saja ketika konflik sosial di Ambon ataupun gerakan separatis bersenjata di Aceh. Begitu pula dengan anjloknya nilai tukar rupiah terhadap dollar sebagai akibat maraknya pencucian uang menunjukkan bahwa ancaman tersebut juga diwarnai oleh faktor-faktor eksternal.

Dalam perkembangannya, mulai diakui keamanan insani (bebas dari kekurangan dan ketakutan) tidak selalu bisa dipenuhi oleh negara. Bahkan, negara justru bisa menjadi sumber dari ketidakamanan.¹⁰ Sementara dalam beberapa tahun terakhir ini, kalangan pekerja kemanusiaan telah belajar menerima hubungan tak terpisahkan (*inextricable*) antara keamanan dan pembangunan. Bahkan PBB mengakui adanya kesulitan dalam mengimplementasikan program-program pembangunan dalam lingkungan yang tidak aman.¹¹

Gagasan atau ide tentang *human security* membangkitkan kembali perdebatan mengenai apa itu keamanan dan bagaimana mencapainya. Ada tiga kontroversi dalam perdebatan tersebut: Pertama; *human security* merupakan gagasan dan upaya negara-negara Barat dalam bungkus baru untuk menyebarkan nilai-nilai mereka terutama tentang HAM. Kedua; *human security* sebagai suatu konsep. *Human security* yang secara luas mencakup isu-isu non-militer juga sudah dikembangkan di dalam konsep keamanan komprehensif. Ketiga; perdebatan yang paling tajam, adalah perbedaan dalam definisi dan upaya untuk mencapai *human security* oleh masing-masing pemerintah nasional berdasarkan sudut pandang, pengalaman, dan prioritas yang berbeda.

Perbedaan pandangan tentang *human security* berakar dari perbedaan filosofis dan praktis. Intinya, ada perbedaan tajam mengenai apakah *human security* dilihat lebih dalam konteks akibat kekerasan fisik dalam konflik bersenjata dan pelanggaran HAM, ataukah lebih dari itu yang mencakup *vulnerabilities* dari semua bentuk ancaman, termasuk kemiskinan dan bencana alam. Tampaknya perdebatan ini tidak akan berakhir, masing-masing mempunyai dasar argumen yang sangat kuat.

Perbedaan pandangan tentang keamanan insani membawa implikasi serius terhadap konsep intervensi kemanusiaan. Pemahaman bahwa *security* lebih dari *state security* dan bahwa keamanan manusia bersifat universal yang mengatasi batas-batas kedaulatan negara tidak cukup kuat menyamakan persepsi, gagasan, dan kebijakan untuk menjawab pertanyaan tentang kapan dan bagaimana intervensi kemanusiaan akan dilakukan.

10 *Human Security in Africa, United Nations Office of the Special Adviser on Africa, December 2006, p.4*

11 *Ibid, Kofi Annan, "Secretary-General Salutes International Workshop on Human Security in Mongolia," UN Press Release SG/SM/7382, 2004.*

Deteksi dini yang pada hakikatnya adalah fungsi intelijen dan kontra-intelijen merupakan kunci utama dan penentu awal penciptaan keamanan nasional yang meliputi pertahanan (*defense*), keamanan dalam negeri (*homeland security*) serta keamanan sosial/insani (*social/ human security*). Di seluruh dunia, deteksi dini ini merupakan sumber utama pengambilan keputusan dan kebijakan oleh pimpinan negara (*The Mother of Information and Policy*).

Peristiwa terkini, militer mungkin merasa digembosi dengan penempatan mantan Kapolri Jenderal (Pol) Sutanto sebagai Kepala Badan Intelijen Negara (BIN). Sepanjang sejarah nasional, intelijen adalah pengendali dan pemberi informasi utama kepada Presiden. Selama ini yang memiliki pendidikan dan kapasitas melakukan deteksi konflik atau membaca potensi bahaya keamanan adalah militer. Sehingga penunjukan Sutanto sebagai Kepala BIN dibaca oleh kalangan perwira militer sebagai ketidakpercayaan Presiden SBY kepada institusi militer Indonesia.

Paradigma Negara dan Paradigma Masyarakat Sipil

Paradigma keamanan dibagi dalam dua perspektif besar yakni perspektif tradisonal dan non tradisonal. Dalam perspektif tradisonal, keamanan selalu dilihat dari sudut pandang kekuatan bersenjata dan hitung-hitungan politik. Sedangkan dalam perspektif non tradisonal, keamanan kemudian diterjemahkan tidak hanya pada kekuatan bersenjata dan politik tetapi lebih didominasi oleh faktor-faktor berupa populasi penduduk, kejahatan transnasional, sumber daya alam, bencana alam dan sebagainya.

Barry Buzan dalam bukunya *The Southeast Asian Security Complex*, menyebutkan bahwa persoalan keamanan tidaklah mungkin hanya menjadi urusan satu negara saja tapi membutuhkan sebuah koordinasi regional maupun internasional.¹² Buzan juga dikenal sebagai pakar yang menggunakan istilah *Securitization* yang dalam pengertiannya dipahami sebagai usaha untuk menjadikan persoalan yang non militer seperti ekonomi, lingkungan, bencana, wabah penyakit, pemanasan global bisa dijadikan isu keamanan yang kemudian bisa menjadi bukan hanya sekedar persoalan sipil tapi juga membutuhkan kekuatan militer.¹³

Asumsi pemikiran ini bertumpu pada kebutuhan akan keamanan insani, dimana segala gejala yang membahayakan kelanjutan hidup manusia harus dikategorikan sebagai ancaman. Sebagai contoh isu terorisme, pemanasan global dan penebangan hutan memaksa berbagai negara untuk menyepakati penanganan keamanan dalam negerinya dengan negara lain.

12 *Regional orders: building security in a new world* Oleh David A. Lake, Patrick M. Morgan

13 Barry Buzan, *People, States and Fear, Second Edition, An agenda for international security studies in the post-cold war era.*

Langkah berikutnya adalah mengintervensi kebijakan masing-masing negara dalam hal keamanan, sebagai contoh Indonesia di desak untuk membuat Undang-undang Anti Terror. Ini membuat Indonesia harus merubah perspektif ancaman dalam negeri yang tadinya bersifat tradisional berupa ancaman agresi bersenjata dari negara lain, menjadi ancaman yang bersifat non tradisional seperti lingkungan, ekonomi dan bencana alam.

Hal ini dengan mudah diterjemahkan sebagai ancaman terhadap keamanan insani yang sekaligus mengancam keamanan dunia secara keseluruhan, dengan begitu akan dengan mudah dilakukan intervensi sebagai bentuk partisipasi Internasional, yang tidak lain bertujuan untuk mengawal agenda neo liberalisme ekonomi.

Dukungan anggaran militer ke negara dunia ketiga diluncurkan untuk mendukung perang melawan terorisme maupun ancaman lainnya yang menjadi dasar dimulainya campur tangan negara maju ke negara-negara dunia ketiga. Campur tangan ini bisa dilakukan secara langsung atau dengan menggunakan komprador elit dan militer domestik, seperti dukungan Amerika dan Australia dalam pembentukan Detasemen 88 anti teror Polri serta kerjasama mereka dengan TNI.

Barry Rosen (2008) mengemukakan bahwa setelah Perang Dingin usai tampaknya ada kesepakatan dalam elite politik Amerika Serikat bahwa ancaman terbesar bagi negeri itu dalam jangka pendek adalah terhadap keselamatan diri (*safety*) dari terorisme yang datang dari luar. Mereka menuding khususnya; 1). negara-negara Timteng dan Arab; 2). negara-negara "jahat" (*rogue states*); dan 3). negara-negara gagal (*failed states*).

Menurut Michael Hardt dan Antonio Negri (2000, 2005), Amerika Serikat malahan telah mengembangkan dirinya sebagai sebuah Empire tak ubahnya pada masa Kekaisaran Romawi (*Roman Empire*), namun dengan kekuatan dan cakupan pengaruh yang jauh lebih luas dan mendalam.

Sementara itu menurut Chalmers Johnson (2005, 2006, 2008), Amerika Serikat, Empire-making yang telah berproses semenjak PD II tersebut saat ini sedang mengalami pukulan balik (*blowback*) yang, bisa jadi, akan mengakhiri kejayaannya karena ia berlawanan dengan khittah Republik yang dicita-citakan oleh para pendiri bangsa dan Konstitusi Amerika Serikat. Tak dapat disangkal bahwa ambisi 'Empire making' tersebut telah memberikan sumbangan sangat besar bagi perkembangan konstelasi geopolitik global yang cenderung mengancam keamanan negara-negara berdaulat.

Aktor-aktor non-negara seperti Al Qaeda, Hamas, Hezbollah, dan juga NGO's (*non governmental organizations*) ternyata telah mengancam kredibilitas negara yang secara konvensional dianggap sebagai pemilik monopoli alat-alat kekerasan. Perang Iraq menunjukkan bahwa kekuatan anti Amerika Serikat yang notabene adalah para insurgen, dengan persenjataan yang mereka buat sendiri ternyata mampu melakukan perlawanan yang berjangka panjang dan menimbulkan korban yang cukup besar terhadap pasukan pendudukan yang didukung oleh persenjataan modern dan pasukan yang sangat terlatih.

Hal ini menyebabkan Amerika Serikat dan sekutunya di Eropa sangat khawatir jika penyebaran tersebut tidak dapat dicegah dan dikontrol. Ini menjadi alasan bagi Amerika Serikat untuk melakukan kampanye perang melawan teror dan sekaligus menancapkan pengaruhnya di seluruh dunia.

Indonesia harus mewaspadai perkembangan munculnya model ancaman keamanan baru yang dihasilkan oleh proses *Empire-making* dari negara adikuasa seperti Amerika Serikat serta bangkitnya aktor-aktor baru dalam geopolitik dan strategi global. Lebih-lebih jika di dalam negeri sendiri, perkembangan masyarakat sebagai akibat demokratisasi dan globalisasi akan mempengaruhi proses dan pertumbuhan serta perkembangan ancaman terhadap keamanan negara.

Negara-negara yang berdaulat tidak lagi dapat bersikap *taken it for granted* dalam menghadapi ancaman keamanan yang datang dari luar. Mereka tidak dapat lagi hanya mengandalkan pada kekuatan sendiri dalam menghadapi ancaman-ancaman yang makin rumit serta bervariasi sumbernya. Dalam kaitan ini Sjafrie Sjamsoeddin mengatakan, tantangan keamanan kawasan Asia Pasifik tidak bisa lagi diselesaikan secara sendirian sehingga semua negara perlu bersinergi guna membangun stabilitas kawasan.

Kesimpulan

Kekerasan, penindasan, dan pelecehan terhadap kemanusiaan oleh rezim totaliter di abad modern - yang tidak berbeda jauh dengan perilaku kekuasaan di abad pertengahan dan zaman primitif merupakan sumber munculnya gagasan dan upaya mendorong adanya respon global pentingnya pengakuan atas HAM. Dimana perumusan dan proses internasionalisasi Hak Asasi Manusia merupakan usaha serius manusia untuk menjaga dan melindungi harkat dan martabat kemanusiaannya. Dan aflikasi HAM berupa pengakuan atas kebebasan (bebas dari takut dan bebas dari kekurangan) dan kesetaraan seharusnya memperoleh jaminan dari negara-negara yang menganut sistem demokrasi.

Melihat perkembangan ancaman keamanan yang terjadi di dunia belakangan ini, maka penting sekali menanamkan kepada publik mengenai perspektif keamanan baru yaitu *"human security"* dalam mempengaruhi kebijakan stabilitas lokal, regional dan internasional untuk menciptakan perdamaian abadi agar generasi mendatang mewarisi lingkungan yang sehat. Lepas dari para ahli masih sulit memosisikan apakah *"human security"* merupakan bagian dari security atau merupakan problematika hubungan antara negara dengan warganya. Ataupun karena di Indonesia misalnya - masih menganut dan mengedepankan pendekatan keamanan tradisional merespon ancaman keamanan atau dengan kata lain menempatkan keamanan manusia dibawah keamanan negara.

Meskipun gagasan keamanan insani masih baru di Indonesia, namun peluang untuk mempromosikan keamanan insani sebagai sebuah sistem keamanan yang terintegrasi dan pendekatan human security sendiri yang dipandang dapat menciptakan tatanan keamanan yang lebih terjamin harus dilakukan mengingat implementasi dari pelbagai kebijakan yang menjamin tegaknya HAM masih jauh dari ideal.

Daftar Pustaka

- Barry Buzan, 'The South-east Asian security complex', *Contemporary Southeast Asia*, 10:1 (1998)
- Goyard-Fabre, Simon, *Philosophie Critque et raison juridique*, PUF, Paris, 2004.
- *Les principes philosophiques du droit politique moderne*, PUF, Paris, 1997.
- Human Rights Committee, General Comment No. 29, States of Emergency UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001)
- Martin, Rex, *Human Rights: Constitutional and international*, in: David A. Reidy (ed.), *Universal Human Rights*, Rowman and Littlefield, Oxford, 2005.
- Reidy, David.A., (ed.), *Universal Human Rights. Moral Order in a Divided World*, Rowman & Littlefield, Lanham Maryland, 2005.
- Richard Rorty, *Human Rights, Rationality, and Sentimentality*, Amnesti Internasional tahun 1993.
- Thomas Hobbes, *Leviathan* (Harmondsworth: Penquin, 1968).
- United Nations, Fact Sheet No.2 (Rev.1) *The International Bill of Human Rights*, June 1996.
- Haq, Syaiful, Willy Aditya dan Aditya Muharram, *Buku Saku 'Keamanan Insani Adalah Hak'* VHRmedia, Jakarta, Maret 2008
- Haq, Syaiful, Willy Aditya dan Aditya Muharram, *Buku Saku 'Peran Media dan Komunitas dalam Fungsi Peringatan Dini'* VHRmedia, Jakarta, Maret 2008

Akuntabilitas Kejahatan HAM Masa Lalu: Impunitas versus Keadilan Transisi

Galuh Wandita

Pemerintah harusnya menindak pelaku bukan sebaliknya memberikan penghargaan kepada pembunuh. Maksud saya harusnya pelaku kejahatan harus dihukum, kalau dia malah dinaikkan pangkat dari Kopral naik terus, begitu juga nanti [menjadi] Jenderal. Artinya mereka diberi penghargaan karena mereka pembunuh kehormatan. Besok-besok aparat negara membunuh [lagi] karena dihargai dengan kenaikan pangkat.¹⁴

Relevansi Keadilan Transisi di Indonesia

Sudah lebih dari 10 tahun berlalu sejak “lengsernya” Presiden Soeharto. Pada awal proses reformasi kerangka keadilan transisi membantu meringkai diskusi tentang agenda perubahan yang diperlukan untuk mengatasi peninggalan rejim otoriter menuju transformasi ke arah demokrasi dan penegakkan hukum.¹⁵

Pendekatan keadilan transisi berasumsi bahwa tanpa memahami apa yang terjadi di masa lalu, maka akan sulit untuk membangun masa depan yang lebih baik. Pada pokoknya, dibutuhkan pendekatan beragam untuk mengurai benang kusut kezaliman masa lalu dengan tujuan inti untuk memperkuat pertanggungjawaban. Pendekatan keadilan transisi dibentuk dalam kekhususan tiap-tiap konteks, namun pada umumnya ada lima ruang persoalan yang patut dicermati:

14 Ross Clarke, Galuh Wandita, Samsidar, “Memperhatikan Korban: Proses Perdamaian di Aceh dari Perspektif Keadilan Transisi,” ICTJ, Januari 2008; Kutipan dari korban laki-laki, 32 tahun, Pidie, 20 Juli 2007.

15 TAP MPR IV/1999 tentang GBHN 1999-2004 menyatakan perlunya penyelesaian hukum, termasuk “pengusutan dan pengadilan yang jujur bagi pelanggar hak asasi manusia” untuk kasus Aceh, Papua dan Maluku. Tap MPR V/2000 menugaskan pemerintah untuk membentuk sebuah Komisi Kebenaran yang “bertugas untuk menegakkan kebenaran dengan mengungkapkan penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran hak asasi manusia pada masa lampau, sesuai dengan ketentuan hukum dan perundang-undangan yang berlaku, dan melaksanakan rekonsiliasi dalam perspektif kepentingan bersama sebagai bangsa;” Lihat juga Prinsip Surabaya, Komnas HAM.

- **Kebenaran:** Yakni pengungkapan kebenaran tentang pelanggaran masa lalu, misalnya pembentukan komisi kebenaran, penelitian khusus dan pengumpulan arsip-arsip bersejarah, pembuatan laporan berdasarkan kesaksian korban, juga pencarian dan penggalian kuburan massal.
- **Keadilan:** Proses pengadilan bagi pelaku-pelaku yang paling bertanggungjawab atas kekerasan dalam skala luas. Ini dapat dilakukan melalui pengadilan domestik, pengadilan campur (yang menggunakan hukum serta personel domestik dan internasional, seperti halnya pengadilan di Kamboja dan di Timor-Leste), maupun pengadilan di negara lain dengan menggunakan “*jurisdiksi universal*” atas pelanggaran hukum internasional.
- **Reformasi Kelembagaan:** Reformasi lembaga-lembaga yang terlibat dalam kejahatan dan ketidak-adilan di masa lalu, dengan tujuan memastikan bahwa pelanggaran tidak pernah terjadi lagi dan memulihkan kepercayaan warga terhadap institusi negara. Biasanya dilakukan dengan perhatian khusus pada *reformasi sektor keamanan* yang terlibat melakukan kejahatan secara langsung. Namun, seharusnya juga fokus pada lembaga sipil maupun swasta yang terlibat membenarkan pendekatan keamanan. Termasuk disini upaya mengembalikan kekayaan yang telah dicuri oleh mereka yang telah mengambil keuntungan dari rejim otoriter untuk digunakan untuk kesejahteraan rakyat;



Foto 1. Demo Meminta Pemulihan di Aceh

- **Reparasi:** Sejumlah tindakan yang diambil negara untuk pemulihan korban sebagai bagian dari kewajibannya terhadap korban. Termasuk disini penghargaan terhadap korban, permintaan maaf dan upaya untuk memperbaiki kehidupan korban agar sebisa mungkin kembali pada situasi sebelum terjadi pelanggaran, pengembalian tanah dan sumber daya yang dirampas secara sewenang-wenang, pembayaran kompensasi, dan bentuk-bentuk pengakuan hak korban lainnya.¹⁶

Namun, kenyataannya perubahan menuju pertanggungjawaban di Indonesia tidak terjadi secara cepat. Berbagai upaya untuk mengungkapkan kebenaran melalui mekanisme resmi (KKR nasional, KKR Aceh dan Papua) tidak didukung oleh kemauan politik dari pemerintah.¹⁷ Reformasi institusi berjalan secara perlahan namun tidak mengacu pada pelanggaran masa lalu, pelaku kekerasan yang telah menjadi terdakwa bahkan terpidana tidak menemui hambatan dalam karirnya. Hal ini membuat pendekatan keadilan transisi menjadi semakin sulit, namun sekaligus semakin relevan. Mengapa demikian? Yang **pertama**, pendekatan ini memberi ruang untuk berbagai mekanisme untuk bekerja pada saat yang bersamaan. Regim otoriter yang begitu mengakar membutuhkan tidak hanya satu alat, tetapi berbagai alat untuk membongkar dan mengubah dampaknya. Khususnya saat ada pandangan yang salah di Indonesia, dimana pendekatan keadilan transisi telah direduksi menjadi semata-mata mekanisme KKR, sebagai substitusi dari pengadilan. Sebaliknya, pengalaman di berbagai negara, KKR bisa dan harus bekerja selaras dengan proses pengadilan. Juga, pendekatan keadilan transisi yang majemuk memberi ruang untuk memahami akar-masalah dari pelanggaran, misalnya pertemuan dari pelanggaran sipil-politik dan pelanggaran sosial, ekonomi budaya. Yang **kedua**, pendekatan ini menempatkan korban sebagai pusat dari proses transformasi. Korban pelanggaran HAM berat, setidaknya, mempunyai tiga hak: hak atas penyelesaian hukum, hak atas informasi tentang pelanggaran yang telah dialami, dan hak atas reparasi (pemulihan).¹⁸

Momentum perubahan sepuluh tahun yang lalu semakin surut, dan kekuatan rejim lama (nampaknya) semakin menguat. Tetapi ada juga beberapa capaian yang sudah mulai 'menyicil' persoalan pelanggaran berat masa lalu walaupun kalau dinilai dari perspektif pemenuhan hak-hak korban maka masih banyak kekurangan. Capaian-capaian ini patut dianggap sebagai bekal untuk perjalanan panjang kedepan:

16 Reparasi (atau pemulihan) adalah perbaikan yang wajib dilakukan negara pada korban pelanggaran HAM. Ini dapat berupa rehabilitasi (pelayanan kesehatan, sosial), restitusi (pengembalian hak yang dirampas), kompensasi (pembayaran ganti rugi), kepuasan, termasuk pengakuan dan permintaan maaf oleh negara, pencarian orang hilang, memorialisasi, serta jaminan ketidak-berulangan. Lihat "Prinsip-Prinsip Dasar dan Panduan untuk Hak atas Penyelesaian (*Right to Remedy*) dan Reparasi untuk Korban Pelanggaran Berat atas Hukum Hak Asasi Manusia Internasional dan Pelanggaran Berat atas Hukum Humaniter Internasional," Resolusi Majelis Umum PBB, Maret 2006.

17 Putusan MK, UU Otsus dan UUPA

18 Prinsip PBB tentang Hak atas Penyelesaian dan Reparasi.

<p><u>Kebenaran</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Tim investigasi bentukan pemerintah untuk kasus Mei 1998, Aceh, Maluku, Poso, pembunuhan Theys Eluay dan Munir. • Laporan Komnas Perempuan tentang Aceh, Poso, 1965, situasi korban 1998 (10 tahun kemudian) • Laporan Komisi Kebenaran dan Persahabatan. • Draft RUU KKR sebagai revisi dari UU 27/2004 yang telah dibatalkan MK • [Daftar ini tidak termasuk upaya pengungkapan kebenaran oleh korban sendiri & masyarakat sipil.] 	<p><u>Keadilan</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Investigasi pro-justisia oleh Komnas HAM: Trisakti, Semanggi I & II, Penculikan, Mei 1998, dan Wasior-Wamena. • Pengadilan HAM <i>Ad hoc</i> Timor-Timur 1999, Tanjung Priok; Pengadilan HAM Abepura. • Pengadilan Koneksitas: Aceh (Bantaqiah) • Mahkamah Militer: Aceh, penculikan aktivis, Trisakti, Semanggi II, Theys • Pengadilan Pidana: kasus Munir • Pengadilan Perdata: 65, Sampit • Pengadilan Perdata di AS: Kasus St Cruz (1991), Kejahatan pada Jajak Pendapat (1999), dan ExxonMobil di Aceh (2002)
<p><u>Reformasi Institusi</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Amandemen HAM pada UUD • Ratifikasi Instrumen HAM (Penyiksaan, Hak Sipil-Politik, EKOSOB, dan Diskriminasi Ras) • Pemilihan kepala daerah secara langsung • Pemisahan TNI dan Polri, upaya penghapusan bisnis militer, tetapi pelaku yang pernah didakwa/ dihukum karir tetapi melaju. • UU HAM, UU Pengadilan HAM, mekanisme HAM nasional, DepHukHAM dll. • Mantan tentara masuk ke dalam bursa pemilu 	<p><u>Reparasi</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Putusan Pengadilan <i>Ad hoc</i> Tanjung Priok namun kemudian dibatalkan waktu pelaku dibebaskan pada saat banding. • Diyat dan rehabilitasi korban di Aceh diprakarsai oleh Wakil Gubernur pada masa konflik, dan diteruskan oleh BRA sebagai bagian dari proses perdamaian.

Keadilan Transisi: Suara Korban sebagai Pusat

Mengapa suara korban penting dalam transformasi menuju demokrasi? Karena korbanlah saksi mata dari apa yang dapat terjadi pada saat kekuasaan tidak diimbangi, ketamakan tidak dikekang, kekerasan tidak dihukum. Kesaksian korban menjadi sebuah tuntutan moral, yang mendorong umat manusia untuk berupaya lebih keras untuk mengembalikan nilai-nilai kemanusiaan pada diri kita sendiri. Sehingga kita harus bertanya apakah kaitannya korban dan reformasi sektor keamanan (RSK)?

Peminggiran korban dan masyarakat rentan lainnya pada rejim represif dimana pelanggaran HAM dalam skala masif terjadi berakibat pada penyangkalan hak-hak mereka yang paling mendasar dan menjungkir-balikkan status mereka sebagai warga-negara yang mempunyai hak-hak yang tidak dapat dipungkiri. Pendekatan RSK yang peka terhadap keadilan berarti mengupayakan pelayanan keamanan oleh negara secara efektif dan bertanggungjawab, sekaligus dengan tujuan untuk menguatkan korban dan kelompok rentan untuk mengenal dan melindungi haknya dalam sistem keamanan.¹⁹

¹⁹ Disadur dari Nota Konsep ICTJ tentang Reformasi Sektor Keamanan dan Keadilan Transisi.

Ini berarti RSK harus memperkuat hubungan negara dan warga negaranya dalam membangun legitimasi, lewat partisipasi dan konsultasi dengan masyarakat dalam merancang dan menjalankan sebuah sistem keamanan, dengan perhatian khusus terhadap mereka yang rentan dan mereka yang pernah menjadi korban dari lembaga keamanan.

Reformasi Sektor Keamanan dan Keadilan Transisi²⁰

Dimanakah ruang pertemuan antara reformasi sektor keamanan dan pendekatan keadilan transisi? Salah satu tujuan terpenting dari keadilan transisi adalah perubahan lembaga publik dari sebuah mesin yang digunakan untuk menjalankan kepentingan penguasa otoriter menjadi lembaga yang melindungi dan memperjuangkan kepentingan publik, termasuk disini lembaga keamanan. Fokus pada reformasi institusi mengakui bahwa bukan hanya individu yang melakukan kejahatan, namun institusi (melalui praktek, kerangka hukum, budaya organisasi dan kepemimpinan) yang memfasilitasi terjadinya pelanggaran dalam skala masif.

Pendekatan keadilan transisi memandang ke belakang dan ke depan, memahami apa yang terjadi di masa lalu, agar dapat merubah lembaga-lembaga yang berperilaku sewenang-wenang untuk mencegah terulangnya pelanggaran tersebut. Artinya, ini mencakup perhatian terhadap perilaku lembaga polisi, militer, intelijen, mekanisme supervisi terhadap lembaga-lembaga keamanan, tetapi juga aktor non-pemerintah, seperti misalnya kelompok perlawanan bersenjata, milisi dan aktor lain yang telah melakukan pelanggaran secara sistematis. Dalam masyarakat demokratis, lembaga keamanan sepatutnya menjadi pembela hak asasi manusia dan pelindung norma-norma yang ditegakkan dalam konstitusi. Karena itu pertanggungjawaban atas kejahatan masa lalu menjadi salah-satu kontribusi penting dalam pendekatan keadilan transisi pada proses reformasi sektor keamanan.²¹

Aceh dan Timor-Leste: Langkah Awal Reformasi Sektor Keamanan Indonesia

Di Indonesia, pertemuan antara pendekatan keadilan transisi dan reformasi sektor keamanan telah dapat dilihat dalam dua kasus penting. Pertama, adalah proses perdamaian di Aceh yang telah menjabarkan sebuah kerangka keadilan transisi dalam perjanjian perdamaian Helsinki (2005); dan kedua, adalah proses pengungkapan kebenaran berkaitan kejahatan yang telah terjadi di Timor Timur pada masa jajak pendapat pada tahun 1999.

²⁰ *Ibid*

²¹ Lihat misalnya, Eirin Mobekk, “*Transitional Justice and Security Sector Reform: Enabling Sustainable Peace*” (Keadilan Transisi dan Reformasi Sektor Keamanan: Memungkinkan Perdamaian yang Berkesinambungan, (DCAF: November 2006), dan UNDP, “*Security Sector Reform and Transitional Justice: A Crisis Post-conflict Programmatic Approach*” (Reformasi Sektor Keamanan dan Peradilan Transisi: Pendekatan Program untuk Krisis Paska Konflik), (UNDP: Maret 2003).

Keadilan Transisi dan Reformasi Sektor Keamanan di Aceh²²

*Pelaku masih ada di sekitar korban. [Korban] masih ketakutan ataupun trauma dan benci ketika lewat di depan kantor militer ataupun polisi.*²³

*“Sekarang tidak ada ancaman lagi, tapi saya masih takut kalau berselisih jalan atau jumpa dengan TNI-Polisi yang bawa senjata.”*²⁴

*“Saya belum bisa percaya pada polisi, kalau ingat apa yang terjadi di masa lalu. Mereka tidak bisa membangun rasa percaya dan menjamin keamanan.”*²⁵

Perjanjian Helsinki dicapai pada bulan Agustus 2005, setelah beberapa putaran perundingan antara pihak pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM), yang difasilitasi oleh mediator internasional. Momentum politik ini terdorong, antara lain, oleh bencana *tsunami* yang mengakibatkan ratusan ribu korban nyawa. Perjanjian Helsinki, yang kemudian disahkan dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh, mengandung beberapa elemen keadilan transisi, khususnya didirikannya sebuah Pengadilan HAM dan Komisi Kebenaran untuk Aceh, pemberian kompensasi bagi “masyarakat sipil yang mengalami kerugian,” serta reformasi institusi, termasuk mekanisme supervisi sipil atas aparat keamanan dan peneguhan kewajiban pemerintah Indonesia untuk menjalankan perjanjian HAM yang ditelah diratifikasi. Dari perspektif keadilan transisi, ada 3 tantangan pokok untuk proses reformasi sektor keamanan di Aceh:

- **Demobilisasi, pelucutan tanpa pemberhentian pelaku kejahatan di masa lalu:**

Pada awal proses perdamaian, pelucutan senjata dan demobilisasi berjalan cukup lancar. GAM menyerahkan 840 pucuk senjata, sedangkan pemerintah Indonesia memindahkan sejumlah 25.890 TNI dan 5.791 polisi non-organik, serta membebaskan narapidana GAM yang telah mendapatkan amnesti. Namun proses reformasi sektor keamanan selanjutnya nampak terfokus semata-mata pada pelatihan.²⁶ Walaupun pelatihan merupakan bagian penting dari reformasi, tetapi sulit untuk berhasil apabila berdiri sendiri. Salah-satu elemen dari reformasi sektor keamanan yang sangat penting adalah pemberhentian pelaku kejahatan dari jabatan (*vetting*), biasanya berdasarkan proses pengungkapan kebenaran, ataupun proses pengadilan maupun administratif. Pada kenyataannya, hal ini belum berjalan secara serius di Indonesia, sehingga aparat keamanan yang telah terdakwa, misalnya dari proses penyelidikan yang dilakukan PBB untuk kasus Timor-Leste ataupun proses mahkamah militer, masih menjalankan karirnya seperti biasa.²⁷ Tanpa sebuah proses *vetting*, maka pelaku yang masih berada dalam lembaga keamanan

22 Lihat Ross Clarke, Galuh Wandita, Samsidar, “Memperhatikan Korban,” Op. Cit.

23 *Ibid*, kutipan dari korban perempuan, 34 tahun, Bener Meriah, 26 Juli 2007.

24 *Ibid*, kutipan dari korban perempuan, 60 tahun, Bener Meriah, 26 Juli 2007.

25 *Ibid*, kutipan dari korban perempuan, 39 tahun, Aceh Selatan, 29 Juli 2007.

26 Lihat “*Final Report on Police Needs Assessment in NAD*,” and “*Police Capacity-Building Statistics*” (Laporan Akhir tentang Penilaian Keperluan Polisi di NAD” dan “Statistik Pengembangan Kapasitas Polisi”) yang tersedia di <http://www.iom.or.id>

27 Contohnya, salah-seorang perwira yang telah dihukum oleh Mahkamah Militer karena keterlibatannya dalam Tim Mawar yang menculik aktifis ditengarai muncul kembali di Aceh; Danrem Iskandar Muda namanya disebut dalam laporan PBB (OHCHR) sebagai salah-satu orang yang diduga bertanggung jawab secara pidana individu maupun tanggungjawab komando atas kejahatan di Timor Timur. Dalam kasus lainnya mantan Dandim Maliana (Timor Timur) yang namanya disebut dalam laporan OHCHR dan dalam dua surat dakwaan atas kejahatan terhadap kemanusiaan (Kasus No 2/2003 dan 18/2003), naik pangkat menjadi Danrem Papua, kemudian Inspektur Jendral Brawijaya (Jawa Timur).

menjadi penghalang dalam proses menumbuhkan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga-lembaga negara, lembaga keamanan pada khususnya.

▪ **Kebenaran dan keadilan terus tertunda:**

Di Aceh, pendirian sebuah Komisi Kebenaran untuk Aceh tertunda karena keputusan Mahkamah Konstitusi untuk membatalkan UU 27/2004 yang membentuk sebuah komisi kebenaran nasional. Dukungan politik dari pemerintah Indonesia untuk Komisi Kebenaran di Aceh nampaknya sangat lemah, apalagi apabila dibandingkan dengan dukungan yang diberikan pada Komisi Kebenaran dan Persahabatan (KKP) untuk kasus Timor-Timur (1999).²⁸ Yurisdiksi pengadilan HAM di Aceh juga mengalami pembatasan pada saat disahkan dalam UUPA, dimana dikatakan bahwa pengadilan ini hanya dapat mengadili kasus-kasus yang terjadi setelah disahkannya UUPA.

Pada saat yang sama, Pengadilan HAM yang dibentuk berdasarkan UU 26/2000 seharusnya dapat mengadili kasus-kasus kejahatan berat yang terjadi di Aceh sesudah 2000. Namun pada kenyataannya, pengadilan yang seharusnya berada di Medan dengan yurisdiksi Aceh tidak aktif. Komnas HAM belum menjalankan proses penyelidikan pro-justisia untuk kasus Aceh, dan sampai sekarang belum ada penyidikan yang dilakukan oleh Kejaksaan. Walaupun ada serangkaian kasus yang akhirnya diadili oleh Mahkamah Militer dan 'pengadilan koneksitas,' belum ada proses pengadilan sejak perdamaian telah tercapai di Aceh. Yang menarik, kebuntuan di Indonesia telah membuka pintu untuk sebuah gugatan perdata di Amerika Serikat, yang hendak membuktikan keterlibatan Mobil Exxon dalam mendanai aparat keamanan yang kemudian melakukan pelanggaran HAM berat di sekitar wilayah operasi kilang minyak dan gas di Arun.²⁹

▪ **Transformasi lembaga keamanan setengah-jalan:**

Perubahan yang serupa disepakati dalam ketentuan mengenai peran resmi TNI di Aceh, dimana dalam perjanjian Helsinki disebutkan bahwa peran TNI terbatas pada "menegakkan pertahanan eksternal," tetapi kemudian diperluas kembali dalam UUPA untuk juga menangani keamanan internal.³⁰ Dalam pelaksanaannya, aparat keamanan di Aceh tetap melakukan berbagai kegiatan yang seharusnya berada di luar kapasitas lembaga keamanan, misalnya memantau kegiatan NGO,³¹ dan terus membentuk pos-pos TNI baru di berbagai tempat.³² Menjelang pemilihan umum di Aceh, insiden kekerasan terhadap partai-partai lokal terus meningkat, dengan belasan korban jiwa sampai saat sekarang. Terdapat dugaan tentang keterlibatan aparat keamanan dalam meningkatnya insiden kekerasan terhadap partai lokal

28 Lihat Megan Hirst "Kebenaran Belum Berakhir," ICTJ, Maret 2009.

29 Lihat "Kasus Keterlibatan? Exxon Mobil di Pengadilan karena Perannya dalam Pelanggaran HAM di Aceh," ICTJ, Oktober 2008.

30 Pasal 202 dari UUPA memperluas peranan TNI untuk "mempertahankan, melindungi dan mengamankan kesatuan dan kedaulatan Indonesia sesuai dengan undang-undang dan peraturan." Acuan pada undang-undang yang berlaku secara tidak langsung mengacu pada penarapan UU 34/2004 tentang Angkatan Bersenjata Indonesia yang memberi peranan luas kepada TNI seperti dilaksanakannya di wilayah lainnya, termasuk mandat untuk menangani persoalan keamanan internal.

31 NGO HAM lokal, KontraS Aceh, mengalami pemeriksaan dan diintimidasi ketika mengadakan seminar untuk meningkatkan kesadaran tentang persoalan kebenaran dan rekonsiliasi di wilayah ini pada Mei 2007.

32 Lihat Siaran Pers KontraS Aceh, 7 April 2009 tentang penambahan 5 pos TNI menjelang Pemilu dan 19 pos pada tahun 2008.

dan organisasi mantan GAM (KPA).³³ TNI dilaporkan masih meningkatkan jumlah pasukannya dan memperbanyak barak militer di Aceh.³⁴ Dan masih terdapat berbagai halangan dalam pelaksanaan ketentuan UUPA yang memberikan wewenang kepada Gubernur untuk melakukan kontrol dan pengawasan signifikan terhadap kepolisian Aceh.³⁵

Persoalan terbesar berkaitan dengan motif ekonomi yang telah melembaga dalam praktek lembaga keamanan.³⁶ Berbagai laporan terus melaporkan adanya pemerasan, pemungutan biaya dan pajak yang tidak sah,³⁷ dan pembalakan kayu ilegal masih berlanjut³⁸ yang dilakukan oleh baik pihak aparat keamanan resmi maupun mantan kombatan GAM. Kasus Mobil Oil yang disebutkan diatas juga menggambarkan persoalan yang sama –dimana keuntungan ekonomi menjadi faktor penentu tindakan lembaga keamanan.

Tanpa sinyal kuat bahwa lembaga keamanan hendak sungguh-sungguh ‘belajar’ dari masa lalu, mengubah perilaku dan budaya kesewenangan dan kekerasan, dan hendak membersihkan dirinya dari personil yang telah melakukan kejahatan di masa lalu, maka pesan yang dikumandangkan oleh lembaga keamanan pada jajarannya sendiri dan pada masyarakat yang seharusnya dilayaninya adalah ‘*business as usual*’.

Temuan dan Rekomendasi KKP: Bekal untuk Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia

Untuk mengantisipasi tindakan PBB membentuk sebuah ‘komisi ahli’ untuk menilai kinerja proses pengadilan yang telah berjalan untuk kasus kekerasan di Timor-Timur pada saat jajak pendapat tahun 1999, pemerintah Indonesia dan Timor-Leste mendirikan Komisi Kebenaran dan Persahabatan, dengan mandat untuk: “menelaah ulang semua bahan-bahan yang ada yang didokumentasikan oleh Komisi Penyelidikan Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Timor Timur pada tahun 1999 (KPP-HAM) dan Pengadilan Hak Asasi Manusia Ad-Hoc untuk Timor Timur, serta Panel Khusus untuk Kejahatan Berat, dan Komisi Penerimaan, Kebenaran dan Rekonsiliasi Timor Leste” untuk menghasilkan ‘kebenaran akhir’ tentang pelanggaran tersebut.³⁹ Anggota KKP terdiri dari 5 orang komisioner dari Indonesia dan 5 orang komisioner dari Timor-Leste. KKP bekerja selama tiga tahun,

33 Dalam *Aceh Conflict Monitoring Update*, (Bank Dunia, Desember 2008-Februari 2009).

34 Jumlah pasukan dalam batalion-batalion Aceh pada dasarnya ditingkatkan secara berangsur-angsur melalui pembentukan komando wilayah tambahan dan pembentukan batalion tambahan. Sekarang ada 13 KODIM yang telah beroperasi atau hampir siap beroperasi di Aceh. Sebelum penyusunan kembali, hanya ada 8 KODIM. Kecenderungan ini mencerminkan peningkatan jumlah Kabupaten menurut administrasi sipil Aceh, serta kebijakan TNI yang juga memperluas daerah militer TNI di wilayah ini. Berdasarkan pemantauan media, diperkirakan secara kasar bahwa kekuatan pasukan pada saat ini dari total KODIM Iskandar Muda adalah sebesar 14,750, yang merupakan peningkatan signifikan dari 7,900 pada tahun 2002-2003. Wawancara email dengan Matthew N. Davies, 18-25 Juli 2007; Lihat juga Siaran Pers KontraS Aceh, April 7, 2009.

35 Gubernur memberi persetujuan penunjukan Kepala Kepolisian Aceh, kedua belah pihak harus mengkoordinasikan kebijakan pemolisian, dan persoalan ketertiban dan hukum, Kepala Kepolisian harus melaporkan kepada Gubernur. Lihat UUPA, Pasal 204 dan Pasal 205.

36 Lihat misalnya, Lesley McCulloch, “Greed: The Silent Force of the Conflict in Aceh” (*Kerakusan: Pengaruh Diam-Diam dalam Konflik Aceh*), University of Deakin, Oktober 2003.

37 Lihat World Bank dan BRR, “Trucking and Illegal Payments in Aceh” (Transportasi Lewat Truk dan Pembayaran Ilegal di Aceh), Laporan Berkala, 2006.

38 Lihat International Crisis Group (ICG), “Aceh: Kompleksi Paska-Konflik”, Oktober 2007. Menurut sumber-sumber di Aceh Selatan, baik lembaga keamanan KPA/GAM maupun Pemerintah Indonesia terlibat langsung dalam operasi pembalakan kayu ilegal, pemain utama dari kedua belah pihak telah diketahui tetapi tidak boleh diidentifikasi.

39 Kerangka Acuan, Komisi Kebenaran dan Persahabatan, ps. 14(a)(i).

dan menjalankan telaah dokumen serta proses 'dengar pendapat.' KKP mendapat kritik yang cukup tajam dari masyarakat sipil karena proses dengar pendapat yang bermasalah, kewenangan KKP untuk memberikan rekomendasi amnesti bagi pelaku, serta fokusnya pada pertanggungjawaban lembaga saja (tidak diperbolehkan untuk membuat rekomendasi untuk pengadilan bagi pelaku).⁴⁰

▪ **Pengakuan resmi tentang pertanggungjawaban terhadap pelanggaran di Timor-Timur:**

KKP menyerahkan laporan akhir pada bulan Juli 2008 dengan temuan bahwa militer, polisi dan pejabat sipil Indonesia bertanggungjawab atas terjadinya kejahatan terhadap kemanusiaan di Timor Timur pada saat itu.⁴¹ Temuan ini berseberangan dengan putusan banding dari proses pengadilan *ad hoc* kasus Timor Timur (yang kini telah membebaskan semua terdakwa, termasuk putusan Mahkamah Agung dalam perkara Eurico Guterres.⁴²) Menurut KKP, kejahatan tersebut lahir dari kebijakan dan praktek yang telah mengakar pada lembaga keamanan Indonesia. Secara khusus KKP menyatakan bahwa temuan-temuan ini relevan dan berkaitan dengan apa yang terjadi di wilayah konflik yang lain di Indonesia, Aceh, Papua, Ambon, Kalimantan.⁴³ KKP membuat serangkaian rekomendasi untuk reformasi sektor keamanan, termasuk program pelatihan hak asasi manusia, amandemen legislatif, pembuatan rencana dan mekanisme istimewa untuk penyelidikan dan penuntutan kasus-kasus pelanggaran oleh aparat keamanan. Dengan dukungan resmi dari pemerintah Indonesia terhadap KKP, maka seharusnya kesempatan dan kemauan politik untuk melaksanakan rekomendasinya juga lebih besar. Rekomendasi inti berkaitan dengan reformasi sektor keamanan adalah merubah "doktrin militer dan praktek dan mentalitas kelembagaan" termasuk: 1) Menghentikan penggunaan milisi/kelompok sipil bersenjata dan beralih pada sistem cadangan militer berdasarkan undang-undang; 2) Penjabaran peran yang jelas antara kewenangan sipil yang membuat kebijakan dan kewenangan lembaga keamanan dalam menjalankan kebijakan tersebut; 3) Pemisahan peran polisi dan militer.

Namun, kelemahan utama dari rekomendasi KKP adalah tidak adanya usulan tentang proses untuk memberhentikan karir mereka yang terlibat dalam kejahatan terhadap kemanusiaan dalam jajaran militer. Apabila hendak menunjukkan pada dunia bahwa Indonesia sungguh-sungguh dalam menjalankan pengungkapan kebenaran ini, maka seharusnya laporan KKP segera ditindak-lanjuti dengan penyelidikan yang mandiri terhadap praktek-praktek yang telah mengakibatkan pelanggaran HAM berat, dan setidaknya memberi sanksi administrasi terhadap mereka yang dinyatakan terlibat.

40 Megan Hirst, "Meraih Persahabatan, Melepas Kebenaran," ICTJ, Januari 2008.

41 Namun KKP tidak merinci serangkaian pertanyaan penting berkaitan dengan pertanggungjawaban lembaga: Apakah pejabat tinggi mendorong kekerasan ataukah sekedar gagal untuk mencegahnya? Apakah peran yang dimainkan oleh tiap-tiap unit dari sektor keamanan?

42 Dalam kasus itu, Mahkamah Agung mengambil pandangan, *inter alia*, bahwa pembunuhan di rumah Manuel Carrascalao pada tanggal 17 April 1999 bukan merupakan kejahatan terhadap kemanusiaan melainkan "bentrokan" antara kelompok-kelompok yang berseteru.

43 "Per Memoriam Ad Spem: Laporan Akhir Komisi Kebenaran dan Persahabatan," hlm. 41, 46, 57.



Foto 2. Pertemuan KKP dengan Presiden SBY

▪ **Temuan dan rekomendasi berkaitan kekerasan sistematis terhadap perempuan:**

KKP membuat temuan khusus berkaitan peran dan tanggungjawab milisi dan aparat keamanan Indonesia atas terjadinya perkosaan dan kekerasan seksual secara sistematis sekitar jajak pendapat 1999. KKP menggunakan arsip investigasi personil PBB melalui proses pengadilan kejahatan berat (*Serious Crime Unit-SCU*) di Dili, dan mengkonfirmasi temuan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi mengenai praktek ini.⁴⁴ Temuan ini sangat relevan berkaitan pertanggungjawaban lembaga keamanan Indonesia untuk kejahatan seksual yang terjadi di Aceh, di Papua, pada bulan Mei 1998 di beberapa kota besar di Indonesia. KKP membuat rekomendasi untuk “pelatihan-pelatihan khusus untuk militer, polisi dan pejabat sipil” untuk perlindungan perempuan, anak-anak, dan kelompok rentan lainnya dari kekerasan seksual, dan dibentuknya mekanisme khusus dalam lembaga kepolisian dan kejaksaan untuk menyelidiki “kejahatan jender yang dilakukan dalam konteks konflik, kerusuhan sipil, dan kekacauan politik.”⁴⁵

▪ **Langkah awal menuju pertanggungjawaban komando:**

Bahwasanya KKP tidak menggunakan kewenangannya untuk merekomendasi amnesti bagi pelaku adalah sebuah perkembangan yang patut dipuji. Dalam laporannya KKP menyatakan bahwa pemberian

44 Lihat *Chega!* Laporan Akhir Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (CAVR) Timor-Leste, Bab 7.7: Kekerasan Seksual.

45 “Per Memoriam Ad Spem,” hlm. 298

“(a)mnesti tidak selaras dengan tujuan untuk pemulihan martabat manusia, penciptaan landasan untuk rekonsiliasi antara dua negara, dan memastikan ketidak-berulangan kekerasan dalam kerangka yang dijamin oleh penegakkan hukum (*rule of law*).” Dalam lampiran yang menjadi bagian dari laporan tersebut, proses telaah dokumen yang dilakukan KKP menyimpulkan bahwa berkas bukti-bukti yang ada “menunjukkan bahwa TNI telah mengetahui adanya kejahatan yang dilakukan oleh milisi dan anggotanya sendiri pada tingkatan komando yang paling tinggi. Terdapat pula bukti-bukti yang signifikan yang menunjukkan bahwa tingkat tertinggi komando militer memiliki kemampuan untuk mengendalikan tindakan dari anggota mereka sendiri dan milisi, tetapi memilih untuk tidak melakukan pengendalian ini untuk mencegah perbuatan kejahatan.”⁴⁶ Bukti-bukti ini dinyatakan memenuhi elemen-elemen pertanggungjawaban komando sehingga memperkuat kewajiban Indonesia untuk mendorong penyelesaian hukum atas kejahatan terhadap kemanusiaan yang telah dilakukan oleh aparat keamanan Indonesia di Timor Timur.

Penutup

Dalam situasi dimana impunitas masih kuat dipertahankan, kita dituntut untuk lebih kreatif (lagi) mencari celah, menggunakan segala kesempatan dan segala mekanisme untuk mendorong reformasi sektor keamanan. Pemahaman tentang apa yang sebenarnya terjadi di masa lalu harus bisa mendorong pertanggungjawaban kelembagaan dan individu akan kejahatan berat yang telah terjadi. Walaupun sasaran utama adalah lembaga keamanan, tetapi juga perlu diperhatikan organisasi/ perusahaan yang telah menggunakan (menyalahgunakan) pelayanan lembaga keamanan. Misalnya, BKKBN baru saja menandatangani MoU dengan TNI untuk kerjasama dalam pencapaian target KB, sebuah pengulangan dari pelanggaran yang dilakukan oleh rejim Orde Baru untuk mencapai target akseptor KB pada masa lalu. Atau, ada berbagai perusahaan masih membayar dana khusus untuk mendukung biaya operasional aparat keamanan untuk “menjaga” kepentingan perusahaan, sebuah praktek yang dimulai pada masa awal rejim Orde Baru dan bisa dikatakan sebagai salah-satu akar-masalah dari penindasan yang dialami rakyat Indonesia.

Pendekatan keadilan transisi sudah memberikan kontribusi pada proses reformasi sektor keamanan melalui proses perdamaian Aceh dan pengungkapan kebenaran tentang kejahatan yang terjadi di Timor Timur.⁴⁷ Namun masih diperlukan dorongan dari publik serta masyarakat sipil, untuk memastikan bahwa Indonesia menjalankan proses reformasi sektor keamanan secara sungguh-sungguh berdasarkan pengakuan kebenaran berkaitan pelanggaran HAM masa lalu.

⁴⁶ David Cohen *et al.*, “Seeking Truth and Responsibility,” Laporan Penasihat Ahli pada KKP, April 2007, hlm. 226.

⁴⁷ Lihat juga laporan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (CAVR) Timor-Leste yang telah mendata pelanggaran HAM berat yang terjadi 1974-1999. Bisa diakses di: <http://www.cavr-timorleste.org>

Daftar Pustaka

- *Aceh Conflict Monitoring Update*. Bank Dunia, Desember 2008-Februari 2009
- *Final Report on Police Needs Assessment in NAD* di <http://www.iom.or.id>
- *Kasus Keterlibatan? Exxon Mobil di Pengadilan karena Perannya dalam Pelanggaran HAM di Aceh*. ICTJ, Oktober 2008
- *Per Memoriam Ad Spem: Laporan Akhir Komisi Kebenaran dan Persahabatan*
- *Police Capacity-Building Statistics* di <http://www.iom.or.id>
- *Trucking and Illegal Payments in Aceh (Transportasi Lewat Truk dan Pembayaran Ilegal di Aceh)*. Laporan Berkala World Bank dan BRR, 2006.
- Clarke, Ross, Galuh Wandita, Samsidar. *Memperhatikan Korban: Proses Perdamaian di Aceh dari Perspektif Keadilan Transisi*. ICTJ, Januari 2008
- Hirst, Megan. *Meraih Persahabatan, Melepas Kebenaran*. ICTJ, Januari 2008
- Hirst, Megan. *Kebenaran Belum Berakhir*. ICTJ, Maret 2009
- International Crisis Group (ICG), *Aceh: Komplikasi Paska-Konflik*, Oktober 2007
- KKR. *Chega! Laporan Akhir Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (CAVR) Timor-Leste*
- McCulloch, Lesley. *Greed: The Silent Force of the Conflict in Aceh (Kerakusan: Pengaruh Diam-Diam dalam Konflik Aceh)*. University of Deakin, Oktober 2003
- Mobekk, Eirin. *"Transitional Justice and Security Sector Reform: Enabling Sustainable Peace"* (Keadilan Transisi dan Reformasi Sektor Keamanan: Memungkinkan Perdamaian yang Berkesinambungan). DCAF, November 2006
- Putusan MK, UU Otsus dan UUPA
- PBB. *Prinsip-Prinsip Dasar dan Panduan untuk Hak atas Penyelesaian (Right to Remedy) dan Reparasi untuk Korban Pelanggaran Berat atas Hukum Hak Asasi Manusia Internasional dan Pelanggaran Berat atas Hukum Humaniter Internasional*. Resolusi Majelis Umum PBB. Maret 2006
- Siaran Pers KontraS Aceh, 7 April 2009 tentang penambahan 5 pos TNI menjelang Pemilu dan 19 pos pada tahun 2008
- TAP MPR IV/1999 tentang GBHN 1999-2004
- UNDP. *"Security Sector Reform and Transitional Justice: A Crisis Post-conflict Programmatic Approach"* (Reformasi Sektor Keamanan dan Peradilan Transisi: Pendekatan Program untuk Krisis Paska Konflik). UNDP, Maret 2003.

BAGIAN II

**Konteks Umum HAM dan
Sektor Keamanan di Indonesia**

Hak Asasi Manusia dan Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia

Dimas P Yuda & Mufti Makaarim A.

Pendahuluan

Seiring dengan tuntutan reformasi di tahun 1998, wacana mengenai Reformasi Sektor Keamanan (RSK) mulai mendapat tempat di dalam agenda transisi yang diusulkan dalam rancangan agenda pemerintahan paska Orde Baru dan media massa. Saat itu wacana awal yang muncul seperti “pencabutan dwifungsi ABRI”, “Pemisahan Polri dari ABRI”, akuntabilitas pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) di masa Orde Baru, dan sebagainya. Meski begitu, sebuah wacana luas yang dikenal dengan konsep bernama RSK atau *Security Sector Reform (SSR)* belum banyak dipahami dan menarik perhatian kebanyakan masyarakat. Fokus perhatian publik cenderung tercurahkan pada intitusi keamanan konvensional seperti militer –beberapa tahun kemudian wacana tentang reformasi kepolisian muncul, namun tidak dalam reformasi intelijen--, namun belum melihat reformasi di tingkatan Eksekutif seperti Departemen Pertahanan dan Legislatif (terutama di Komisi I dan Komisi III DPR).

Beberapa tahun kemudian, adalah Menteri Pertahanan yang kala itu dijabat oleh Mahfud MD membentuk sebuah tim yang dikenal dengan nama “Kelompok Kerja RSK” dalam membantunya menyusun sebuah naskah Undang-Undang Pertahanan.⁴⁸ Kemudian mulailah dikenal konsep RSK yang cenderung selalu dihubungkan dengan kajian atau kerja penelitian tentang militer di Indonesia. Hal yang tentunya tidak keliru menimbang konteks tugas yang dikerjakan dan para personil tim kerja yang melibatkan para pengamat militer yang tergabung di dalamnya.⁴⁹

Di sisi lain, upaya untuk mendorong agenda-agenda penegakan HAM dan akuntabilitas atas kejahatan-kejahatan HAM di masa Orde Baru dan paska 1998 juga berjalan. Tantangan terberat dari proses ini adalah tidak paralelnya upaya penegakan hukum dan RSK, dimana aktor-aktor keamanan yang terlibat dalam pelbagai pelanggaran HAM belum dapat dituntut dan diadili sesuai dengan pertanggungjawaban dan tindakan mereka. Kelambanan RSK –terutama terkait upaya mendorong pertanggungjawaban hukum yang adil dan akuntabel-- membawa

48 S. Yunanto, M. Nurhasim & Ishak Fathoni, *Evaluasi Kolektif RSK di Indonesia: TNI dan POLRI*, (Jakarta: The Ridep Institute & Friedrich Ebert Stiftung, 2005), h. 10-11.

49 *Ibid.*

dampak munculnya praktek impunitas dan keberlanjutan kekerasan yang dilakukan oleh aktor-aktor keamanan paska 1998.

Tulisan ini berupaya mengelaborasi lebih jauh kerangka kerja RSK dan kemudian menghubungkannya dengan konteks persoalan penegakan HAM di Indonesia.

Reformasi Sektor Keamanan: Sebuah Konsep Luas

Memiliki latar belakang situasi Eropa yang diliputi oleh perang dan konflik internal, konsep RSK lahir, berkembang dan menyebar melintasi setiap negara dengan berbagai latar di dunia. Tercatat ada tiga situasi awal yang memunculkan konsep RSK.⁵⁰ *Pertama*, seiring dengan berakhirnya Perang Dingin, pemerintahan negara-negara Barat—dalam kerangka yang mereka sebut sebagai '*new defense diplomacy*'—menyebarkan ide mengenai hubungan sipil-militer yang demokratis kepada negara-negara pasca-komunis di Eropa Tengah dan Eropa Timur melalui hubungan bilateral di antara negara-negara tersebut atau organisasi multilateral di bidang keamanan seperti NATO atau OSCE. Dengan semakin terlibatnya aktor multilateral lainnya seperti Uni Eropa, membuat pendekatan ini meluas pada elemen lain aktor keamanan non-militer seperti pengadilan, polisi dan penjaga perbatasan.

Kedua, sebagai konsekuensi dari meningkatnya konflik intra-negara pada tahun 1990-an, ada kesadaran untuk memperkenalkan pentingnya keamanan di dalam proses pembangunan yang dimasukan sebagai dasar kerjasama antar negara. Bentuk nyata dari ini adalah dimasukkannya RSK oleh negara-negara donor atau lembaga multilateral seperti *Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)* atau UNDP ke dalam program dan kebijakan pendampingan pembangunan yang mereka lakukan.

Ketiga, pengalaman melakukan RSK telah muncul sebagai suatu hal yang secara praktik dianggap sesuai dalam situasi pendampingan oleh negara-negara asing kepada negara-negara yang sedang mengalami persoalan konflik internal, atau dalam sebuah negara gagal (*failed state*). Soal ini juga menjadi wacana yang berkembang di dalam PBB dimana RSK dipandang sebagai sebuah kunci sukses dalam usaha membangun perdamaian yang berkesinambungan.

Meski tidak ada sebuah kesepakatan tunggal dalam mendefinisikan apa yang dimaksud dengan RSK, biasanya pemahaman RSK terkait dengan anggapan bahwa sektor keamanan yang tidak direformasi merupakan penghambat bagi proses pembangunan, demokrasi, perdamaian dan keamanan. Luasnya cakupan dari RSK itu sendiri kerap memunculkannya dalam nama yang berbeda semisal JSSR atau *Justice and Security Sector*

50 Alan Bryden & Heiner Hanggi, "Reforming and Reconstructing The Security Sector", diunduh dari situs http://www.dcaf.ch/publications/security_governance_post_conflict_05/bm_sgpc_ch02.pdf, h. 23-24.

Reform.⁵¹ Hal yang sesungguhnya semakin menekankan pemahaman bahwa bicara soal RSK tidak melulu berarti hanya terkait aktor keamanan dan terlepas dari sektor lainnya, namun sesungguhnya juga menyangkut sektor lain yang terkait seperti penegakan hukum.

Mengacu pada definisi yang diberikan oleh *Development Assistance Committee (DAC) of OECD*, RSK berarti sebuah transformasi sistem keamanan, termasuk seluruh aktor, peran, pertanggungjawaban dan aktivitasnya agar sesuai dan secara konsisten memenuhi norma dari demokrasi, prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan berfungsi secara baik sebagai sebuah kerangka kerja untuk keamanan itu sendiri.⁵² Untuk itu biasanya ada tiga cakupan yang dihadapi oleh setiap negara dalam upaya melakukan RSK yaitu, (1) Membangun kerangka kerja institusi yang jelas dalam menetapkan kebijakan keamanan dan pembangunan, termasuk seluruh aktor yang relevan; (2) memperkuat pengelolaan institusi keamanan; (3) Membangun kemampuan dan profesionalitas aktor keamanan yang mengacu pada pertanggungjawabannya pada otoritas sipil.⁵³

Aktor keamanan yang menjadi obyek dari RSK itu termasuk: (1) aktor keamanan utama seperti militer, polisi, dan intelijen; (2) Badan pengawas dan manajemen seperti parlemen atau Departemen Pertahanan; (3) pengadilan termasuk badan yang berkaitan dengan penegakan hukum (*rule of law*); dan, (4) aktor lainnya yang dikenal dengan *non-statutory security forces*, yang termasuk di dalamnya seperti milisi atau kombatan.⁵⁴

Penekanan RSK dengan begitu berhubungan dengan adanya kebutuhan untuk membenahi 'disfungsionalisasi' sektor keamanan yang tidak mampu menyediakan keamanan kepada negara dan warga negara secara efektif dan efisien yang dengan sendirinya menimbulkan ketidakamanan dan konflik kekerasan. Meski begitu menjadi tidak tepat jika urusannya hanya dialamatkan pada satu segi memperkuat postur keamanan saja, sebab negara dengan rezim otoriter pun kerap memiliki "postur pertahanan" yang efisien dan efektif kendati untuk mempertahankan kelestarian rezimnya. Kata 'disfungsionalisasi' dalam konteks ini dipahami tidak hanya dengan defisitnya situasi 'aman', namun juga defisitnya pemerintahan demokratis.⁵⁵ Yang menurut bahasa aslinya tertulis, "*SSR is meant to turn a dysfunctional security sector into a functional one, thereby reducing security deficits (lack of security or even provision of insecurity) as well as democratic deficits (lack of oversight over the security sector)*".⁵⁶

Luasnya konsep RSK tidak hanya menciptakan pengulangan (*redundant*) ketika dihubungkan dengan konsep lain, namun juga sekaligus memberikan peluang untuk mengkonseptualisasikannya kembali. Sehingga konsep itu dapat digunakan menjadi semacam *tools of analysis* dalam menjelaskan kondisi yang kontekstual dalam sebuah negara dan menjadikannya mungkin dalam pengejawatahan yang aktual (*actual implementation*).

51 Heiner Hanggi & Vinceza Scherrer (eds.), *Security Sector Reform and UN Integrated Missions*, (Munster: Lit & Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces [DCAF]: 2008), h. 4-5.

52 OECD DAC, *Security System Reform and Governance Guidelines*, 2005, dapat diunduh di: http://www.oecd.org/document/33/0,3343,en_2649_34567_33800289_1_1_1_1,00.html

53 *Ibid.*

54 *Ibid.*

55 Alan Bryden & Heiner Hanggi, "Reforming and ... *op cit.*", h. 29.

56 *Ibid.*

Pengalaman di Burundi, sebuah negara di Afrika, dalam kajian yang dilakukan oleh DCAF menunjukkan pentingnya memperhatikan aspek RSK dalam misi perdamaian PBB di sana. Dimana dalam sebuah konteks negara pasca konflik antar etnis, *United Nation Operation in Burundi* (ONUB) konsep RSK sedikit banyak membantu proses pelestarian perdamaian di sana dengan memberikan rekomendasi perhatian pada aspek pengawasan demokratis dan pertanggungjawaban aktor keamanan.⁵⁷ Lantas bagaimana dalam konteks di Indonesia?

Sebelum lebih dalam membahas situasi di Indonesia, ada tiga konteks berbeda yang harus dipahami di dalam menjelaskan RSK. Sebagaimana terlihat dalam tabel berikut ini:

Tabel 1. Konteks Reformasi Sektor Keamanan

	Konteks dalam situasi pembangunan	Konteks dalam situasi pasca otoriter	Konteks dalam situasi pasca konflik
Kriteria	Pembangunan sosial ekonomi	Sistem politik	Situasi keamanan
Masalah	Defisit pembangunan	Defisit demokrasi	Defisit keamanan
Tujuan reformasi	Pembangunan	demokratisasi	Peacebuilding
Proses reformasi secara umum	Transisi dari ekonomi yang 'underdeveloped' ke 'developed'	Transisi dari rezim otoriter ke sistem demokratis	Transisi dari konflik bersenjata ke perdamaian yang berkesinambungan
Sifat dari keterlibatan asing	Tekanan reformasi melalui pendampingan proses pembangunan bersama dengan pengkondisian politik	Harapan akan keterlibatan di dalam organisasi regional seperti Uni Eropa atau NATO sebagai insentif reformasi.	Tekanan reformasi (yang biasanya oleh PBB) melalui 'peace support operation'.
Aktor asing	Negara-negara donor; organisasi pembangunan (seperti Bank Dunia, UNDP); aktor lintas negara.	Negara-negara donor; organisasi internasional; aktor lintas negara.	Pasukan perdamaian internasional; negara-negara donor, aktor lintas negara (seperti LSM).
Masalah khusus aktor keamanan	Manajerial yang buruk, penganggaran yang berlebihan, termasuk pembiayaan mandiri aktor keamanan melalui aktivitas bisnisnya.	Postur yang berlebihan, tidak adanya kontrol yang demokratis, negara kuat tetapi masyarakat sipil lemah.	Gagalnya struktur negara, lemahnya masyarakat sipil, kuatnya milisi atau kombatan, termasuk peredaran senjata ilegal.
Kemungkinan untuk RSK	Tergantung pada komitmen politik, kekuatan institusi negara, peran dari aktor keamanan, lingkungan keamanan, pendekatan yang dilakukan donor dalam RSK.	Lebih baik jika insentif asing tersedia seperti menjadi anggota salah satu organisasi regional, profesionalisasi aktor keamanan, dan memperluas proses demokratisasi.	Tergantung pada komitmen keterlibatan aktor asing dan kesiapan lokal untuk melakukan reformasi.

Sumber: Alan Bryden & Heiner Hanggi, "Reforming and Reconstructing The Security Sector", diunduh dari situs http://www.dcaf.ch/publications/security_governance_post_conflict_05/bm_sgpc_ch02.pdf, h. 30.

Berada pada konteks RSK di Eropa, tabel tersebut berbicara bahwa ada tiga situasi dimana sebuah usaha RSK berjalan. Mengacu pada ketiga kriteria situasi tersebut apa yang terjadi di Indonesia lebih kurangnya dekat dengan 'konteks dalam situasi pasca otoriter'. Hal ini tentunya minus pada penjelasan tabel mengenai 'sifat dari

57 Heiner Hanggi & Vinceza Scherrer (eds.), *Security Sector Reform and UN Integrated Missions*, op cit., h. 55.

keterlibatan asing' yang menyertakan penjelasan adanya harapan akan keterlibatan di dalam organisasi regional seperti Uni Eropa atau NATO sebagai insentif yang diberikan dengan dilakukannya RSK.

Situasi di Indonesia yang paska otoriter menegaskan bahwa RSK mencakup kriteria perubahan sistem politik. Militer merupakan kekuatan politik dominan dalam rezim Orde Baru yang berkuasa sejak 1966 sampai 1998. Bahkan lebih jauh hal ini seakan menyindir teori sistem politik yang dijelaskan oleh begawan ilmu politik David Easton yang mungkin khilaf dan luput mengusik peran militer yang sangat mempengaruhi sebuah sistem politik.⁵⁸ Sebagaimana bahwa "*the state of its own*" atau praktek pengatasmamaan negara untuk kepentingannya adalah umum dijalankan oleh pemerintah yang kekuasaannya didominasi oleh militer.⁵⁹ Kekuasaan Orde Baru sarat dengan praktek pelanggaran HAM.

Apabila HAM dipahami sebagai "seperangkat hak yang melekat pada hakekat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia".⁶⁰ Sementara pelanggaran HAM dimaknai sebagai segala pelanggaran yang dilakukan atau kejahatan yang dilakukan oleh aparat negara (*state actor*) lewat sebuah penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), baik melalui tindakan langsung (*by act*) maupun dengan pembiaran (*by omission*).⁶¹ Atau yang menurut UU RI No 39 Tahun 1999 tentang HAM diartikan sebagai "setiap perbuatan atau sekelompok orang termasuk aparat negara baik disengaja maupun tidak sengaja, atau kelalaian yang secara melawan hukum mengurangi, menghalangi, membatasi, dan atau mencabut hak asasi manusia seseorang atau kelompok orang yang dijamin oleh Undang-undang ini, dan tidak mendapatkan, atau dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar, berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku." Jenis pelanggaran itulah yang kerap terjadi di masa Orde Baru.⁶²

Sampai di sini nampaknya ada dua hal yang dapat mengaitkan relevansi pentingnya aspek HAM dalam RSK di Indonesia.⁶³ *Pertama*, terletak pada definisi dan terminologi RSK yang luas dan menyangkut aspek lain di luar soal keamanan negara (*state security*)—yang biasanya direpresentasikan oleh kekuatan bersenjata (militer). Oleh karena itu defisit fungsi keamanan tidak hanya bicara mengenai "ketidakamanan" namun juga defisit terhadap prinsip demokrasi. Dalam hal ini adalah pentingnya penegakan HAM. *Kedua*, terkait dengan pengalaman buruk di masa lalu yang menempatkan keterlibatan aktor keamanan sebagai pihak yang melakukan pelanggaran HAM.

58 Sunardi, "Militer, Politik dan Demokrasi dalam Amatan Teoritis", *Progresif*, Vol. II, No. 1, Oktober 2002, h. 1.

59 *Ibid.*, h. 8.

60 UU RI No. 39 Tahun 1999 tentang HAM.

61 Penekanan pada 'yang dilakukan oleh negara' inilah yang membedakannya dengan pelanggaran dan kejahatan pidana yang dilakukan oleh aktor non-negara, yang dalam istilah teknis hukum internasionalnya disebut sebagai *human rights abuses*.

62 Lebih lengkapnya mengenai pelanggaran HAM ini lihat lampiran "Pelanggaran HAM di Indonesia" dalam Indria Fernida, "Hak Asasi Manusia, Akuntabilitas dan RSK", *Panduan Pelatihan Tata Kelola Sektor Keamanan untuk Organisasi Masyarakat Sipil: Sebuah Toolkit*, (Jakarta: IDSPS & DCAF, 2009).

63 Dimas P Yuda, "Reflection of 10 Years Reformation Movement: Human Rights and SSR in Indonesia", makalah yang disampaikan pada acara Gwangju Human Rights Folk School, Republic of Korea, 2009.

10 Tahun Gerakan Reformasi: RSK di Indonesia 1998-2008

Beberapa capaian dalam RSK dapat dikonfirmasi sepanjang pemerintahan paska Presiden Soeharto. Dimulai dengan reformasi di tubuh ABRI yang pada periode awal gerakan reformasi ditempatkan sebagai aktor utama yang mesti 'diubah'. Lembaga ini memiliki inisiatif 'merubah diri' dari kategori 'tentara politik' *a la* Koonings dan Kruijt yang diasosiasikan dengan 'tidak modern', 'pelanggar HAM', dan 'korup serta tidak terhormat dalam komunitas internasional'.⁶⁴ Inisiatif ini dapat dilihat dari hadirnya paradigma baru ABRI yang dikeluarkan oleh Markas Besar ABRI tahun 1998.⁶⁵

Kemudian terjadi pemisahan TNI dengan Polisi Republik Indonesia (Polri) yang dilandaskan pada Ketetapan MPR No. VI Tahun 2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri berikut Ketetapan MPR No. VII Tahun 2000 yang mengatur tentang peran TNI dan peran Polri. Kedua landasan hukum ini setidaknya memperlihatkan bahwa lembaga ini bisa diubah dan tidak 'sesakral' atau 'seangker' sebagaimana yang selalu muncul dalam persepsi di zaman Orde Baru. Mengambil sebuah istilah bahwa, "semua yang besar berguncang-guncang" (*alle Gröesse sthet im Sturm*) oleh filsuf Plato, barangkali relevan dalam mengatakan fenomena ini.⁶⁶

Pencabutan Dwifungsi ABRI berjalan seiring dengan adanya perubahan doktrin dari Catur Darma Eka Karma (CADEK) menjadi Tri Darma Eka Karma (TRIDEK). Perubahan ini berupaya mengurangi peran "sosial-politik" TNI. Selain juga menyatakan bahwa belajar dari masa lalu, peran inilah yang menyebabkan tidak sendi-sendi demokrasi di Indonesia.⁶⁷ Bentuk nyata itu adalah dengan ditariknya "wakil" ABRI di dalam parlemen.

Usaha itu terus berlanjut dengan dihasilkannya UU RI No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara serta UU RI No. 34 Tahun 2004 tentang TNI yang semakin menegaskan peran TNI dalam menghadapi ancaman dari luar, berbeda dengan polisi yang mengurus ancaman dari dalam; ditematkannya TNI di bawah koordinasi Departemen Pertahanan (Dephan); diubahnya nama jabatan Asisten Sosial Politik menjadi Asisten Teritorial; publikasi "Buku Putih Pertahanan Negara" dan sebagainya. Terlepas dari masih adanya kritik dari beberapa kebijakan tersebut, hal itu memberi bukti bahwa TNI—meminjam istilah Panglima TNI Jenderal Djoko Santoso—sudah dan masih terus mereformasi dirinya.⁶⁸

Selanjutnya menjelang momen pemilihan umum tahun 2009 yang merupakan pemilu ketiga paska Orde Baru dan sering kali secara *a priori* dianggap sebagai "tolok ukur" keberhasilan Indonesia melampaui transisi demokrasi, TNI mengeluarkan buku "Nertralitas TNI dalam Pemilu dan Pilkada". Penerbitan buku ini merupakan

64 Ikrar Nusa Bhakti, "Kendala dan Peluang Reformasi Internal TNI: Suatu Kerangka Konseptual", dalam Sri Yanuarti (ed.), *Evaluasi Reformasi Internal TNI 1998-2003*, (Jakarta: P2P LIPI, 2003).

65 Mabes ABRI, *ABRI Abad XXI-Redefinisi, Reposisi dan Reaktualisasi Peran ABRI dalam Kehidupan Bangsa*, cetakan ke- (Jakarta: Mabes ABRI, 1998)

66 Penulis mengambil pengistilahan ini dari Dhakidae dalam menjelaskan fenomena runtuhnya pemahaman konsep tentang partai politik "besar" dan "kecil" di Indonesia. Daniel Dhakidae, "Partai Politik di Persimpangan Jalan", *Prisma*, Vol. 28, Juni 2009, h. 89.

67 TAP MPR RI No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri.

68 "Reformasi TNI, Sudah Tuntas atau Masih Harus Berlanjut?", *Kompas*, 10 Oktober 2009.

upaya militer untuk memantapkan sikap netralnya di tengah-tengah kontestasi politik para politisi sipil.⁶⁹

Terkait dengan HAM, kebijakan yang dapat memberikan kesan militer telah mereformasi dirinya adalah penerbitan buku “Pedoman Prajurit TNI AD dalam Penerapan HAM” oleh TNI AD di tahun 2000. Tentu tidak salah jika dikatakan selain untuk mencegah terjadinya pelanggaran HAM yang dilakukan oleh TNI, peluncuran buku ini juga memberi kesan bahwa TNI saat ini mengenal dan menghormati HAM sebagai pelajaran dari kasus yang melibatkan mereka di masa lalu.

Beberapa capaian lain yang lebih spesifik bisa ditelusuri dalam catatan perjalanan reformasi militer.⁷⁰ Capaian reformasi TNI berdasarkan dokumen resmi dapat disederhanakan dalam tabel berikut ini.

Tabel 2. Reformasi Militer Berdasarkan Dokumen Resmi

Agenda reformasi	Tahun	Status
Penerbitan “paradigma baru ABRI” bisa dilihat dalam sebuah buku, “ABRI abad XXI-redefinisi, reposisi dan reaktualisasi peran ABRI dalam kehidupan bangsa”*)	1998	Selesai
Penerbitan buku saku “pedoman prajurit TNI AD dalam penegakan HAM” *)	2000	Selesai
UU RI No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan negara	2002	Selesai
Buku Putih Pertahanan	2003	Selesai
Kebijakan umum pertahanan negara	2008	Selesai
Pengambilalihan bisnis militer*)	2009*	Sedang dalam proses. Perkembangan terakhir di tahun 2009 dibentuk Tim Pengendali Pengalihan Bisnis TNI berdasarkan Peraturan Presiden No. 43 Tahun 2009.
Strategi pertahanan negara	2008	Selesai
Postur pertahanan negara	2008	Selesai
Doktrin pertahanan negara	2008	Selesai
Buku Putih Pertahanan Negara	2008	Selesai
Penerbitan buku saku “Netralitas TNI dalam Pemilu dan Pilkada”*)	2009	Selesai

Sumber: Alexandra R. Wulan (ed.), *Satu Dekade Reformasi Militer Indonesia*, (Jakarta: Pacivis & Friedrich-Ebert-Stiftung/FES, 2008), h. 74.

*) Penambahan dari penulis.

Di tubuh Polri upaya mereformasi diri juga dilakukan. Penggabungan Polri dengan TNI di masa lalu hingga kini kerap muncul menjadi tuduhan masih adanya “karakter kekerasan” yang identik dengan militer oleh Polri. Selain dilakukan melalui pemisahan dua lembaga tersebut, pembagian tugas Polri semakin dipertegas dengan adanya

⁶⁹ Politisi sipil di sini mengacu pada partai politik yang turut serta dalam pemilu legislatif sejumlah 44 partai politik nasional dan enam partai politik local di Aceh. Sementara kontestan calon presiden dan wakilnya melibatkan tiga purnawirawan TNI yaitu calon presiden *incumbent*, Presiden Jenderal (purn.) Susilo Bambang Yudhoyono, calon wakil presiden Jenderal (purn.) Wiranto dan Letjen (purn.) Prabowo Subianto.

⁷⁰ Alexandra R. Wulan (ed.), *Satu Dekade Reformasi Militer Indonesia*, (Jakarta: Pacivis & Friedrich-Ebert-Stiftung/FES, 2008).

regulasi khusus yang mengatur yaitu, UU RI No. 2 Tahun 2002 tentang Polri. Dengan adanya payung hukum ini Polri diarahkan pada terbentuknya polisi sipil yang fokus pada menegakan hukum dan ketertiban (*law and order*).

Upaya reformasi Polri juga dimulai dengan pengembalian doktri Polri ke Tata Tentrem Karta Raharja dan tidak menggunakan Sapta Marga prajurit sebagaimana ketika masih tergabung di dalam ABRI. Doktrin Polri ini berarti pembinaan ketertiban dan pengamanan umum dan memberikan jaminan terselenggaranya kegiatan masyarakat yang bertujuan untuk mencapai kesejahteraan. Sumpah prajurit digantikan dengan Tri Brata Catur Prasetya. Dimana Tri Brata mengandung makna bahwa polisi adalah abdi utama dari nusa dan bangsa, warga teladan daripada negara, wajib menjaga ketertiban pribadi masyarakat. Sementara Catur Prasetya mengandung kesetiaan prajurit kepada negara dan pimpinannya, siap mengenyahkan musuh negara dan masyarakat, mengagungkan negara dan terakhir tidak terikat pada kecintaan suatu keinginan.⁷¹

Keseriusan Polri dalam mereformasi diri juga ditunjukkan dengan program Pemolisian Masyarakat (Polmas) atau yang dikenal dalam bahasa aslinya sebagai *Community Policing*. Program ini dipayungi oleh Peraturan Kepala Polri (Perkap) No. 7 Tahun 2008 tentang Pemolisian Masyarakat. Program yang dianggap cukup berhasil membentuk karakter Polisi sebagai polisi sipil yang merupakan bagian dari masyarakat ini telah banyak dipraktikkan di banyak negara. Sebagai salah satu contoh, di Jepang program ini setidaknya berhasil mendekatkan polisi kepada masyarakat dan menekan tindak kriminalitas di beberapa kota.⁷²

Dalam perjalanannya upaya Polri ini terus berlanjut dengan kebijakan membentuk instrument HAM untuk Polri. Kapolri Bambang Hendarso Danuri menerbitkan Perkap No. 8 Tahun 2009 tentang Pedoman Implementasi Hak Asasi Manusia untuk jajaran Polri. Kendati masih membutuhkan turunan-turunan berupa aturan teknis yang implementatif semisal prosedur tetap (protap), Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) dan Petunjuk Teknis (Juknis)⁷³, perkap yang proses penerbitannya ini melibatkan aktivis lembaga swadaya masyarakat diharapkan akan semakin mengukuhkan maksud polri sebagai polisi sipil yang menjadi mitra masyarakat.

Banyak kajian yang menyimpulkan terdapat tiga aspek reformasi di tubuh Polisi, yaitu:⁷⁴ *pada aspek struktural* yang menyangkut pada aspek normatif susunan organisasi polri, termasuk untuk soal ini adalah pembentukan Detasemen Khusus (Densus) 88 sebagai akibat dari terjadi aksi terorisme di Bali. *Aspek instrumental* yang berkaitan dengan perubahan paradigma, doktrin, sampai pada fungsi, tugas, kewenangan dan kompetensi.⁷⁵ Terakhir *aspek kultural*. Barangkali yang terkait dengan soal ini adalah dijalankannya program pemolisian masyarakat sebagai usaha meningkatkan fungsi pelayanan polri dan menempatkan peran polri menjadi bagian

71 Santhy M. Sibarani *et al.*, *Antara Kekuasaan dan Profesionalisme Menuju Kemandirian Polri*, (Jakarta: Dharmapena Multimedia, 2001), h. 51, sebagaimana dikutip oleh S. Yunanto, M. Nurhasim & Ishak Fathoni, *Evaluasi Kolektif...op cit.*, h. 54.

72 Monica Tanuhandaru & Ahsan Jamet Hamidi, "Program Pemolisian Masyarakat", *Panduan Pelatihan Tata Kelola Sektor Keamanan untuk Organisasi Masyarakat Sipil: Sebuah Toolkit*, (Jakarta: IDSPS & DCAF, 2009).

73 Andi K Yuwono, "Perkap HAM dan Tantangan Polri", <http://www.vhrmedia.com/Perkap-HAM-dan-Tantangan-Polri--opini1937.html>

74 S. Yunanto, M. Nurhasim & Ishak Fathoni, *Evaluasi Kolektif...op cit.*, h. 53-56.

75 Tiarna Siboro (ed.), *Police Reform: Taking the Heart and Mind*, (Jakarta: Propatria Institute, 2008), h. 217.

dari masyarakat, atau upaya pencegahan pelanggaran HAM oleh anggota Polri dalam menjalankan tugasnya dengan membentuk Perkap HAM.

Reformasi Intelijen juga menghadapi tantangan lebih serius, dimana bila dibandingkan dengan upaya-upaya di lingkungan militer dan kepolisian, reformasi intelijen nyaris tidak terlihat. Padahal sebagai salah satu alat negara yang bersifat strategis dan taktis, badan intelijen rawan untuk disalahgunakan kepentingan-kepentingan tertentu di lingkungan pemerintah dan penguasa sebagaimana terjadi di masa Orde Baru.

Pengalaman buruk di masa Orde Baru seharusnya menjadikan reformasi intelijen sebagai bagian penting agenda RSK, terutama untuk: 1). Merubah mindset intelijen Orde Baru yang tidak dengan tegas membedakan peran-peran intelijen strategis dan intelijen militer untuk menopang kebijakan politik rezim; 2). Mewujudkan payung hukum setingkat Undang-undang yang belum dimiliki saat ini, sehingga legalitas operasional, mekanisme kerja badan-badan intelijen serta pengawasan terhadap mereka bisa terbangun; serta 3). Memastikan pengaturan, koordinasi dan ketiadaan tumpang tindih otoritas, peran dan fungsi badan-badan intelijen.⁷⁶

Secara ringkas, Ali A. Wibisono mengkategorikan transformasi intelijen Indonesia dalam empat fase, yaitu sebagai pendukung operasi militer (1945-1958), sebagai pendukung implementasi kebijakan politik negara (1959-1965), sebagai pendukung kelestarian Rezim Orde Baru (1966-1998), serta sebagai bagian dari pemulihan “keamanan” (1998-sekarang).⁷⁷

Peran sebagai pendukung operasi militer dilakukan ketika terjadi pertempuran-pertempuran tentara republik di awal masa kemerdekaan 1945-1949, ditandai dengan pembentukan Badan Istimewa yang mengemban tugas mengumpulkan informasi sebanyak mungkin di berbagai wilayah di Jawa untuk mendukung tentara nasional menghadapi pasukan Belanda sekaligus menggalang dukungan terhadap kemerdekaan RI beberapa bulan setelah proklamasi. Perkembangan selanjutnya tugas lembaga ini diperluas untuk fungsi dukungan tempur dengan melakukan penyusupan di wilayah-wilayah yang dikuasai Belanda, membantu penggalangan dana, senjata, dan obat-obatan untuk operasi tempur dengan aktivitas-aktivitas hingga ke manca negara.⁷⁸

Paska perang kemerdekaan pemerintah masih mengerahkan lembaga intelijen untuk menghadapi “pemberontakan” militer di dalam negeri. Politisasi lembaga intelijen terjadi dengan tujuan menjaga koordinasi unit-unit intelijen di bawah kendali politik Presiden Sukarno, dalam bentuk Badan Koordinasi Intelijen, yang selanjutnya menjadi Badan Pusat Intelijen (BPI) yang dikepalai Menteri Luar Negeri Subandrio sejak November 1959. Dengan watak badan intelijen yang melayani kepentingan politik pemerintah, efektivitas operasi intelijen dalam konteks keamanan nasional melemah. Inefektivitas operasi militer yang tidak didukung informasi intelijen yang memadai pada operasi-operasi Komando Siaga berupa penerjunan pasukan di Semenanjung Malaya pada

76 Tim IDSPS, Backgorungder IDSPS No 5/Juni 2008

77 Ali A. Wibisono, Reformasi Intelijen dan Badan Intelijen Negara, Panduan Tata Kelola Sektor Keamanan untuk Organisasi Masyarakat Sipil: Sebuah *Toolkit* (IDSPS, 2009).

78 *Ibid.*

bulan Agustus-September 1964 misalnya –yang didasarkan pada desas-desus dan keyakinan adanya kelompok-kelompok masyarakat di Malaysia yang mendukung insurgensi melawan pemerintah mereka--, harus berakhir dengan kehilangan peralatan pasukan saat penerjunan dan penangkapan oleh pasukan Gurkha yang memburu mereka. Di sisi lain TNI AD menggelar Operasi Khusus berupa proposal perdamaian dan dis-asosiasi TNI AD atas serangan-serangan militer ke Malaysia, atas sepengetahuan Kepala Staf Angkatan Darat, Jenderal Ahmad Yani dengan tujuan mencegah pecahnya perang antara Malaysia dan Indonesia.⁷⁹

Pada tahun 1966, komunitas intelijen Indonesia bermetamorfosa seiring terbentuknya “negara intelijen” –satu konsep Richard Tanter pada tahun 1991 tentang jejaring lembaga intelijen dan bagian-bagian khusus dari militer yang secara keseluruhan menjaga kelestarian rezim Orde Baru--, dimana terjadi integrasi lembaga intelijen yang termiliterisasi dengan lembaga-lembaga pemerintah dan non-pemerintah baik sipil maupun militer menjadi instrumen pengawas masyarakat. BPI dibubarkan oleh Mayor Jenderal Soeharto pada Agustus 1966, Badan Koordinasi Intelijen Negara (BAKIN) dibentuk pada bulan Mei 1967 yang langsung dipimpinnya. BAKIN dioperasikan perwira-perwira militer untuk mengkoordinasikan semua aktivitas dinas intelijen, baik sipil maupun militer, sekaligus menjadi langkah awal keserbahadiran militer dalam komunitas intelijen Indonesia.⁸⁰

RSK yang digulirkan sejak 1998 belum bisa melakukan banyak perbaikan kinerja intelijen, meskipun pembubaran Bakorstanas pada Maret 2000, pencabutan UU No.11/PNPS/1963 tentang Anti-Subversi, dan pengadilan terhadap beberapa anggota satuan intel Kopassus yang terkait dengan penculikan dan penghilangan aktivis 1998 dipandang sebagai upaya positif untuk mereformasi intelijen. Re-strukturisasi komunitas intelijen Indonesia dimulai pada masa Presiden Abdurrahman Wahid pada tahun 2001 dengan perubahan BAKIN menjadi Badan Intelijen Negara (BIN), dan arah pertanggung jawaban lembaga intelijen ini kepada Presiden dan parlemen --meskipun belum terwujud mekanisme koordinasi kerja lembaga-lembaga intelijen yang berbeda. BIN berada di bawah kendali pemerintahan sipil, dengan pimpinan yang ditunjuk langsung oleh Presiden, namun masih didominasi personil militer dan mengadopsi karakter militeristik yang cenderung konservatif. Di sisi lain, tanpa kendali efektif dari pejabat politik sipil, khususnya dari parlemen, presiden akan menjadi terlalu berkuasa atas lembaga intelijen dan dapat menempatkan individu (mantan militer) yang dianggap loyal kepadanya, seperti AM Hendropriyono, yang ditunjuk Presiden Megawati karena dukungannya sejak tahun 1993 dalam pencalonan pimpinan Partai Demokrasi Indonesia (PDI), atau Mayjen Syamsir Siregar, yang ditunjuk Presiden Yudhoyono, yang tidak lain adalah anggota Tim Kampanyenya.⁸¹

Aktor-aktor non-negara yang menonjol dalam isu-isu pelanggaran HAM adalah milisi atau paramiliter. Mereka secara terpisah maupun terintegrasi dalam operasi-operasi militer pencarian gerakan sparatisme tidak terpisahkan dari persoalan-persoalan pelanggaran HAM di wilayah tersebut. Di Aceh misalnya, pada masa darurat militer dan darurat sipil keberadaan milisi di Aceh diperdebatkan. Pangdam Iskandar Muda, Mayjen TNI Supiadin As,

79 *Ibid.*

80 *Ibid.*

81 *Ibid.*

menegaskan bahwa dalam penanganan konflik di Aceh TNI belum pernah membentuk milisi.⁸² Menurutnya, beberapa perlawanan yang dilakukan pasukan Berantas, Front Merah Putih dan front lainnya di Aceh, satu pun tak menggunakan senjata –meskipun sudah jadi rahasia umum bahwa pembentukan gerakan melawan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) oleh TNI terjadi di berbagai wilayah di Aceh.⁸³

Di Aceh Besar contohnya, dibentuk Front Perlawanan Separatis GAM (FPSG) yang dipimpin Suhaimi alias Iomi, seorang PNS. Front ini mengklaim memiliki anggota lebih kurang 15.000 orang, dideklarasikan pada 24 Desember 2003, dipimpin oleh 22 orang dan aktif menggalang ikrar setia NKRI di berbagai tempat di wilayah Aceh Besar. Di Banda Aceh, Gerakan Penyelamat Aceh Republik Indonesia (GPA-RI) yang dipimpin Agus, seorang wiraswasta didirikan pada 4 Januari 2004, mengklaim memiliki anggota lebih kurang 10.000 orang dengan jumlah pengurus 14 orang. Di Sabang yang dipandang sebagai wilayah yang tidak terimbas konflik juga dibentuk milisi bernama Ormas Pembela NKRI (Ormas-NKRI) yang dipimpin Adnan Hasyim, seorang PNS pada 7 Februari 2004 dengan klaim anggota 10 ribu orang dengan 37 orang pengurus. Front ini dibentuk pada 7 Februari 2004. Di Pidie front bernama Geurakan Rakyat Anti Separatis Aceh (GEURASA) yang dipimpin anggota DPRD Pidie, Zulkifli Gede berdiri pada 18 Desember 2003 dengan jumlah simpatisan 15 ribu orang yang tersebar di berbagai kecamatan dan kampung. Di Kabupaten Bireuen juga dibentuk front perlawanan bernama Front Perlawanan Separatis GAM (FPSG), dipimpin seorang kontraktor, Sofyan Ali alias Yan PT pada 1 Oktober 2003, dengan klaim basis massa 10 ribu orang. Di Aceh Utara front serupa bernama Benteng Rakyat Anti Separatis (BERANTAS) yang dipimpin M Satria Insan Kamil, anggota PKPI dan memiliki simpatisan 10 ribu orang dibentuk pada 12 November 2003 di Lhokseumawe. Masih banyak institusi serupa yang tersebar di wilayah-wilayah lain di Indonesia, terutama di Aceh dan Papua.⁸⁴

Merenda Masa Depan, Merakut Rangkaian Kemungkinan RSK di Indonesia

Dengan demikian capaian RSK di Indonesia dalam kurun waktu tersebut menghadirkan wacana bahwa upaya itu telah “berhasil”.⁸⁵ Biasanya hal itu dengan mengacu pada beberapa capaian normatif seperti hadirnya regulasi yang mengatur aktor keamanan khususnya TNI dan Polisi. Dalam pandangan inilah kegagalannya pun cenderung dilihat secara dingin dari tidak hadirnya legislasi baru oleh parlemen, misalkan untuk sektor pertahanan.⁸⁶ Wacana lainnya yang muncul adalah dengan mengaitkan (jika tidak dikatakan membenturkannya) RSK, khususnya sektor militer, dengan “kebutuhan yang lebih penting”. Biasanya hal ini dengan mengangkat wacana ‘memiliterisasi militer’, ‘kesejahteraan prajurit’, ‘peningkatan anggaran pertahanan dan keamanan’, ‘kebutuhan akan komponen cadangan’, sampai ‘pembangunan postur pertahanan’.

82 Serambi, 21 September 2005

83 Taufik Al-Mubarak, Apa Kabar Milisi? Diunduh dari <http://almubarak.multiply.com/journal/item/41>

84 *Ibid.*

85 “Reformasi TNI, Sudah Tuntas atau Masih Harus Berlanjut?”, *loc cit.*

86 Andi Widjajanto, “Kegagalan Politik Legislasi Parlemen”, *Kompas*, 5 Oktober 2009.

Tentu tidak salah jika muncul wacana seperti itu, namun jika kita mengacu pada semangat yang menjiwai RSK, “capaian” itu saja tentu tidak cukup. Masih terjadinya pelanggaran HAM yang dilakukan atau belum selesai pertanggungjawabannya merupakan beban yang tidak bisa dilepaskan dari RSK di Indonesia. Sebaliknya hal tersebut justru menimbulkan sebuah pertanyaan ada apa dengan RSK di Indonesia? Apa yang salah? Untuk kemudian mempertanyakan bagaimana penyelesaiannya? Jalan apa yang mesti ditempuh? Aktor keamanan yang menjadi obyek dari RSK masih tetap memiliki karakter di masa lalu saat menjalankan tugasnya yaitu, pelanggaran HAM. Bahkan pelanggarnya seakan tidak pernah melanggar, hidup bebas dengan kenyamanan.

Pemilu tahun 2009 yang baru saja dilaksanakan merupakan fenomena yang menarik tidak hanya karena ada dinamika partai politik baru yang muncul, namun juga soal hadirnya kandidat yang tersangkut pelanggaran HAM di masa lalu.⁸⁷ Kehadiran mereka justru semakin meradak pergulatan pemikiran masyarakat sipil pro demokrasi, “ada yang salah dengan jalan demokrasi yang ditempuh”. Sementara terkait dengan RSK muncul penilaian bahwa kondisi yang muncul mengarah pada stagnasi, jika tidak dikatakan sebagai kegagalan.

Jauh sebelum itu, di tahun awal usaha RSK muncul sebuah tragedi di Timor Leste sebelum, saat dan sesudah jajak pendapat tahun 1999. Pelanggaran HAM yang kemudian juga berujung pada kemerdekaan Timor Timur menyisakan pertanggungjawaban aktor keamanan yang terlibat di sana. Pengadilan HAM *ad hoc* yang dibentuk berhasil memanggil beberapa petinggi militer yang terlibat. Meski begitu, alih-alih menghukum “*big fish*” dalam kasus ini, aktor terkait justru lepas, dipromosikan atau malah tidak bisa diseret ke pengadilan.⁸⁸ Lainnya justru kembali ke politik atau tetap menjalankan bisnisnya.

Contoh lain dari keterlibatan aktor keamanan dalam pelanggaran HAM pasca Orde Baru adalah apa yang terjadi di Aceh. Khususnya pada masa pemerintahan Presiden Megawati. Melalui Kepres No. 28 Tahun 2003, ia memberlakukan kembali status Darurat Militer dan Operasi Militer terhitung sejak 19 Mei 2003.⁸⁹ Saat itu sebanyak 40.000 prajurit TNI diturunkan ke Aceh untuk melaksanakan operasi militer. Hal ini selain memperburuk situasi yang ada, juga menunjukkan bahwa RSK belum menjadi semangat dari pemerintahan paska Orde Baru. Pelanggaran HAM masih kerap dilakukan oleh aktor keamanan dengan mengatasnamakan perang melawan “separatis”. Salah satu diantaranya adalah kasus penembakan seorang Ulama, Tengku Bantaqiyah dan puluhan murid laki-laki di pesantrennya pada 23 Juli 1999 di Beutong Ateuh, Aceh.⁹⁰

Berdasarkan data yang diperoleh dari Litbang KontraS, sebelum ditetapkan status itu di tahun 2003 saja terjadi peningkatan pelanggaran HAM dalam berbagai bentuk. Korban pelanggaran HAM dalam bentuk pembunuhan, penyiksaan, penahanan dan penghilangan paksa menunjukkan kecenderungan (*trend*) peningkatan sejak 1999 yang bisa dianggap sebagai masa berakhirnya. Tetapi apakah karakter “kekerasan” Orde Baru juga

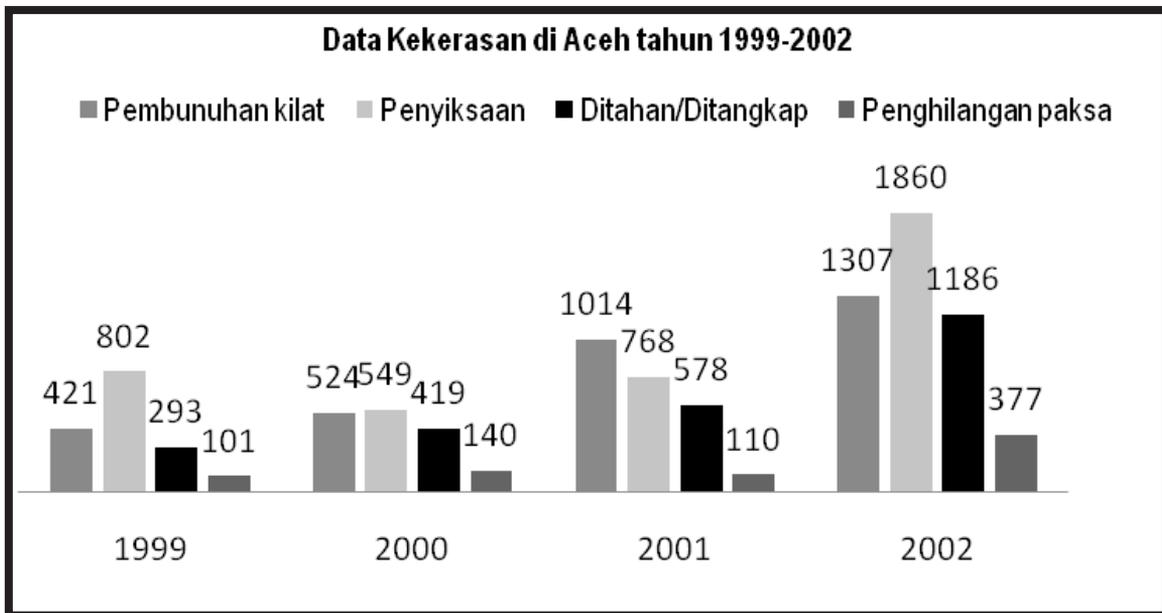
87 Didiet Adiputro, Rachland Nashidik: Pelanggaran HAM mempersulit Tugas, diunduh dari http://www.perspektif.net/article/article.php?article_id=1092

88 Poengky Indarti (ed.), *Laporan Praktek Penyiksaan di Aceh dan Papua selama 1998-2007*, (Jakarta: Imparsial, 2009), h. 210-211.

89 *Ibid.*, h. 112.

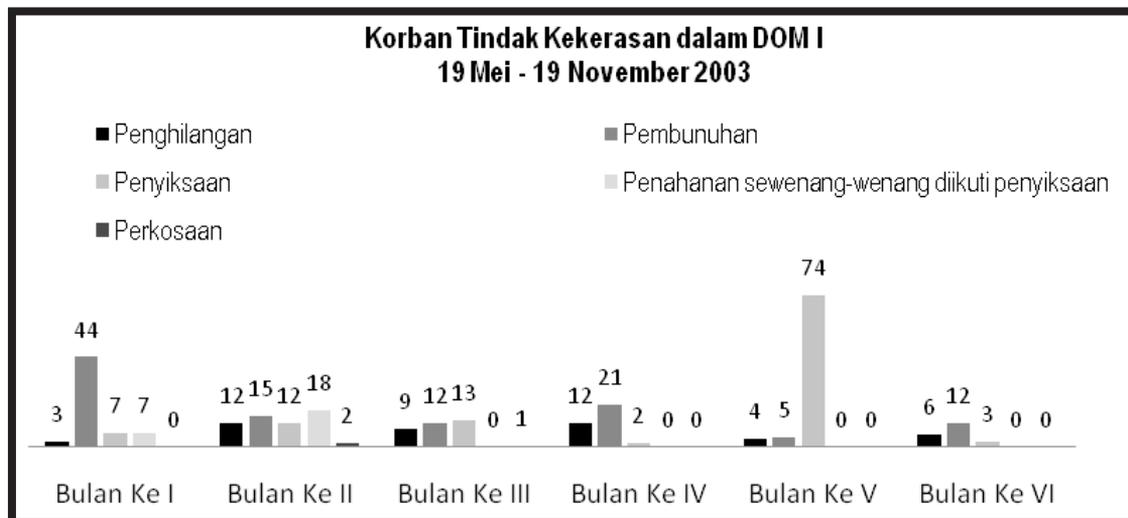
90 Tim KontraS, *Politik Militer dalam Transisi Demokrasi Indonesia*, (Jakarta: KontraS, 2003), h. 88.

ikut berakhir? Nampaknya data berikut ini menjawab dengan tegas belum berakhirnya karakter itu. Terhitung sejak 1999 sampai 2002 total korban pembunuhan kilat berjumlah 3.266 orang, penyiksaan berjumlah 4.024 orang, penahanan 2.476 orang, dan penghilangan paksa 728 orang. Sebagaimana terlihat pada grafik berikut:



Sumber: Database KontraS 2002, sebagaimana dikutip oleh Poengky Indarti (ed.), *Laporan Praktek Penyiksaan di Aceh dan Papua selama 1998-2007*, (Jakarta: Imparsial, 2009), h. 104.

Sementara itu data yang dikeluarkan oleh Imparsial menunjukkan terjadinya pelanggaran HAM di dalam Darurat Militer I di Aceh. Hal ini semakin mempertegas rentannya keterlibatan aktor keamanan ketika “diberikan” semacam legitimasi untuk menggunakan kekuasaannya.



Sumber: Database Imparsial, sebagaimana dikutip oleh Poengky Indarti (ed.), *Laporan Praktek Penyiksaan di Aceh dan Papua selama 1998-2007*, (Jakarta: Imparsial, 2009), h. 114.

Masalah seputar RSK khususnya bagi aktor keamanan terkait HAM ini juga terjadi di Papua. Diantara kasus yang jelas melibatkan aktor keamanan khususnya TNI dan Polri adalah kasus Abepura tahun 2000 dan kasus pembunuhan tokoh Dewan Presidium Papua, Theys Eluay pada 10 November 2001. Pada kasus Abepura aktor keamanan yang terlibat adalah Polri. Lembaga yang semestinya setelah berpisah dari TNI menghilangkan karakter “militeristik” dan menunjukkan karakter polisi sipilnya, menunjukkan kegagalannya reformasi internalnya.

Di mulai dari aksi penyerangan terhadap pos polisi di Abepura oleh kelompok tak dikenal, polisi melancarkan operasi untuk melawan para penyerang.⁹¹ Praktik penyiksaan juga dilakukan oleh polisi saat pencarian para “penyerang” dalam tragedi ini.⁹² Pengadilan HAM *ad hoc* yang dilakukan di Makasar dan berlangsung selama lima tahun sempat dilakukan terhadap aktor keamanan yang terlibat atas tragedi ini. Namun sama dengan pengadilan Timor Leste, gagal menangkap “*big fish*”⁹³ yang justru dipromosikan tingkat jabatannya.⁹⁴

Praktek pelanggaran HAM, khususnya dalam bentuk penyiksaan oleh anggota Polri ini pun tetap lestari hingga kini. Salah satunya bisa mengambil referensi dari Laporan Amnesty Internasional yang berjudul “*Unfinished Business: Police Accountability in Indonesia*” di tahun 2009. Laporan itu mengungkap tindak kekerasan polisi dalam menangani kasus kepada para tahanan, terutama terkait dengan kejahatan yang dilakukan oleh masyarakat kelas bawah.

Sedangkan kasus pembunuhan almarhum Theys Eluay menyeruak ke media dan memperlihatkan keterlibatan Kopassus, salah satu pasukan elit di Indonesia. Pembunuhan ini terbilang keji dan merusak proses pembangunan kepercayaan masyarakat Papua terhadap pemerintah. Pengadilan militer untuk kasus ini sempat digelar. Menjadi ironi dari upaya RSK yang sarat HAM, karena saat itu justru muncul pernyataan dari KSAD yang mengatakan, “Hukum mengatakan mereka bersalah. Okelah dia dihukum. Tetapi bagi saya dia pahlawan”⁹⁵, atas tanggapannya terhadap para pelaku. Bahkan laporan Human Rights Watch tahun 2009 berjudul, “*What Did I Do Wrong? Papuans in Merauke Face Abuses by Indonesian Special Forces*” menunjukkan masih dilakukannya cara-cara kekerasan kepada masyarakat di Papua oleh Kopassus.⁹⁶

Kasus-kasus lain juga masih terjadi di luar Papua dan Aceh. Taruhlah seperti kasus pembunuhan aktivis HAM dan mantan Koordinator Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (Kontras), Munir Said Thalib,⁹⁷ keterlibatan Marinir (TNI AL) di Alas Tlogo⁹⁸, Penyerangan aparat polisi ke kampus Universitas Nasional sebagai raksi atas aksi mahasiswa menolak kenaikan harga bahan bakar minyak,⁹⁹ dan sebagainya, yang melibatkan

91 Poengky Indarti (ed.), *Laporan Praktek Penyiksaan, op cit.*, h. 160-161.

92 *Ibid.*

93 Istilah “*big fish*” di sini mengacu pada pelaku dengan tingkat jabatan yang tinggi (*high rank officer*).

94 Poengky Indarti (ed.), *Laporan Praktek Penyiksaan, op cit.*

95 “Jenderal Ryamizard: Pembunuh Theys Hiyo Eluay adalah Pahlawan”, *Tempo Interaktif*, 23 April 2003.

96 Human Rights Watch, “What Did I Do Wrong? Papuan in Merauke Face Abuse by Indonesia Special Forces”, diunduh dari situs: <http://www.hrw.org/en/reports/2009/06/24/what-did-i-do-wrong>

97 Lihat Komite Aksi Solidaritas untuk Munir (Kasum), *Risalah Kasus Munir: Kumpulan Catatan dan Dokumen Hukum*, 2007

98 Bhatara Ibnu Reza & Rusdi Marpaung (ed.), *Politik Militer dalam Penguasaan Tanah*, (Jakarta: Imparsial, 2009)

99 Tim Investigasi Insiden Pasuruan, *Penembakan Protes Damai Petani, Ongkos Kemanusiaan Bisnis TNI di Alas Tlogo, Pasuruan, Jawa Timur*, diunduh dari situs: http://www.kontras.org/data/ALAS_TLOGO.pdf

aktor keamanan. Keberulangan serta pelestarian pelanggaran HAM yang ditunjukkan oleh kasus-kasus tersebut semakin menegaskan bahwa HAM belum menjadi aspek yang mendapat perhatian dalam RSK di Indonesia. Selain menunjukkan bahwa belum ada persepsi terhadap “ancaman” yang disepakati sebagai satu kepentingan nasional yang dirumuskan bersama-sama segenap komponen bangsa. Perlakuan aktor keamanan yang tidak mempedulikan aspek HAM dalam kerjanya juga disebabkan oleh tidak adanya pengungkapan kebenaran yang memihak korban dan pertanggungjawaban pelanggaran HAM di masa lalu yang semestinya justru dapat menyadarkan dan memberi pelajaran kepada mereka atas kesalahannya itu. Tidak mampunya pengadilan memberikan hukuman kepada “*big fish*”, bahkan pernyataan KSAD saat itu semakin memungkinkan pelestarian itu. Dengan demikian bisa dikatakan RSK di Indonesia juga belum memiliki penekanan pada aspek keadilan transisi (*transitional justice*).

Keadilan transisi, sama halnya dengan RSK, juga merupakan konsep yang luas. Asumsi dari pendekatan ini adalah bahwa tanpa adanya kejelasan mengenai pelanggaran yang terjadi di masa, maka sulit untuk menciptakan yang lebih baik di masa depan.¹⁰⁰ Secara umum cakupannya bersentuhan dengan (1) Pengungkapan kebenaran mengenai pelanggaran di masa lalu saat masih berada dalam rezim otoriter; (2) Proses pengadilan para pelaku yang terlibat dalam pelanggaran tersebut; (3) Reparasi dalam bentuk pemulihan kondisi korban; dan, (4) Reformasi lembaga-lembaga yang terlibat dalam pelanggaran tersebut, biasanya merupakan lembaga di sektor keamanan.¹⁰¹

Persentuhan di antara keduanya bertemu pada pandangan bahwa demi meminimalisasi munculnya pelanggaran HAM yang dilakukan oleh sebuah lembaga, maka lembaga yang bertanggungjawab akan hal itu harus direformasi. Hal tersebut dianggap merupakan hal yang utama dalam mencegah keberulangan atas pelanggaran yang dilakukan oleh aktor keamanan. Selanjutnya mekanisme keadilan transisi seperti Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) dapat menyediakan rekomendasi perubahan dan reformasi seperti apa yang dibutuhkan kepada lembaga pemerintah yang terlibat pelanggaran.¹⁰²

Sementara mekanisme *vetting* atau proses dimana secara seksama memeriksa latar belakang dari para individu yang terlibat pelanggaran, dapat menjamin para pelaku tidak diberikan kesempatan menduduki posisi di lembaga pemerintah seperti militer, polisi, intelijen, parlemen atau posisi lainnya di pemerintahan.¹⁰³ Proses *vetting* ini juga bisa berupa proses pemecatan para pelaku pelanggaran yang terjadi di masa lalu yang masih aktif di dalam tubuh lembaga tersebut.¹⁰⁴

Pengalaman keadilan transisi ini telah banyak dilakukan di berbagai negara, salah satunya adalah pembentukan KKR di Afrika Selatan. Pembentukan KKR setelah berkuasanya Nelson Mandela ini termasuk cukup berhasil

100 Lihat tulisan Galuh Wandita dalam Almanak ini. Galuh Wandita, “Akuntabilitas Kejahatan HAM Masa Lalu: Impunitas *Versus* Keadilan Transisi”.

101 *Ibid.*

102 Eirin Mobekk, “Transitional Justice and Security Sector Reform: Enabling Sustainable Peace”, *Occasional Paper-No.13*, (Geneva: DCAF, 2006), h. 2-3.

103 *Ibid.*

104 *Ibid.*, h. 68.

dalam mempersatukan masyarakat dan mengungkap kebenaran yang dilanggar selama berkuasanya rezim Apartheid. Menyentuh RSK di sana dilakukan perubahan dari *South African Defense Forces* (SADF) menjadi *South African National Defense Force* (SANF) berikut rasionalisasi militer yang dari 56 persen kulit hitam, 31 persen kulit putih, 15 persen Asia dan lain-lain sebesar 12%.¹⁰⁵

Contoh lainnya adalah pengalaman di Republik Malawi. Negara kecil di Afrika yang terkurung (*landlocked country*) ini sempat dipimpin oleh seorang diktator seumur hidup, Hastings K. Banda. Dengan slogan yang diberikannya: “*one party, one leader, one government, and no nonsense about it*”, Banda melakukan banyak pelanggaran berat HAM terhadap rakyatnya.

Dalam salah satu kasus, pemerintahan demokratis Malawi (1991) membentuk Komisi Penyelidikan untuk menyelidiki kematian empat menteri kabinet yang sebelumnya dianggap merupakan kecelakaan jalan raya biasa. Kenyataannya, Komisi melaporkan bahwa peristiwa itu terkait dengan peran Banda yang memberikan perintah pembunuhan. Kemudian dalam sebuah pengadilan, beberapa orang pembunuh dari militer mengakui kejahatan yang telah dilakukannya. Atas dasar pengakuan terhadap kejahatannya, Banda mendapat peringanan hukuman yang akan diberikan. Keadilan yang diberikan dilakukan dengan pemeriksaan juri yang berasal dari sukunya sendiri.

Pengadilan itu dilakukan secara *in absentia* terhadap Banda, meski begitu penolakan dari Banda untuk hadir dalam pengadilan tidak mempengaruhi dihentikannya pengadilan. Justru sebaliknya, pengadilan tetap berjalan. Dalam kasus ini, kendati pengadilan pada akhirnya memutus pembebasan, suatu hal yang baik bahwa pengadilan telah menunjukkan kesalahannya. Pada segi inilah keadilan telah ditegakkan.¹⁰⁶

Sementara terkait dengan *vetting*, menarik untuk melihat pengalaman yang terjadi pada Jose Efraim Rios Montt, seorang mantan diktator Guatemala. Konstitusi Guatemala telah berhasil menjegal Rios Montt dalam pencalonan presiden sebagai upayanya untuk kembali berkuasa. Sebab sebagaimana diketahui bahwa Rios Montt telah melakukan kudeta militer dan melakukan program penumpasan pemberontakan dari sektor militer Guatemala, yaitu *Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo* (Perencanaan Keamanan dan Perkembangan Nasional) yang bertujuan untuk menegakan “stabilitas” di tahun 1982. Diktator ini telah melakukan pelanggaran berat HAM. Tercatat dalam programnya itu pembantaian mengerikan telah terjadi dalam sejarah Amerika Latin, dimana 75.000 nyawa manusia hilang dalam kurun waktu 18 bulan.¹⁰⁷

Meskipun Rios Montt telah menempuh upaya keluhan individual (*individual complaint*) bahwa konstitusi Guatemala telah melanggar hak politiknya, namun hal itu ditolak oleh Komisi HAM Regional Inter-Amerika (*the Inter-American Commission on Human Rights*). Pendapat yang menarik sebagai dasar penolakan itu adalah

105 Tim IDSPS, “Pemisahan dan Peran TNI-Polri”, *Penjelasan Singkat (Background)*, No. 4 Tahun 2008, (Jakarta: IDSPS & Rights and Democracy), h. 6.

106 Geoffrey Robertson, *Kejahatan terhadap Kemanusiaan: Perjuangan untuk Mewujudkan Keadilan Global*, (Jakarta: Komnas HAM, 2002), h. 336.

107 Dario Azzellini & Boris Kanzleiter (eds.) *La Emresa Guerra: Bisnis Perang dan Kapitalisme Global*, (Yogyakarta: INSISTPress, 2005), h. 110.

bahwa pembatasan dalam bentuk pelarangan konstitusi Guatemala kepada Rios Montt merupakan bentuk pembatasan yang layak (*reasonable restriction*).¹⁰⁸

Pembatasan yang layak dalam kasus ini berdasar pada pertimbangan bahwa aktor yang dikenakan pembatasan itu telah melakukan tindak pidana suatu kejahatan tertentu, dalam hal ini pelanggaran berat HAM. Hal itu mengacu pada Pasal 25 *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) yang menyebutkan bahwa hak dan kesempatan (atas hak politik) bisa dibatasi oleh suatu pembatasan yang layak. Misalkan dalam hal itu adalah batasan usia (baik pemilih maupun kandidat terpilih), status kewarganegaraan, aspek teknis (sedang di luar negeri sehingga tidak terjangkau proses pemilu), atau bagi terpidana suatu kejahatan tertentu. Sedangkan pembatasan yang tak layak (*unreasonable restriction*) atas suatu hak politik merupakan hal-hal yang menyangkut dimensi gender (laki-laki dan perempuan yang memiliki hak setara), aspek sosial budaya (kelompok etnis atau ras), aspek kelas ekonomi atau kelas sosial (perbedaan status ekonomi tetap memiliki kesetaraan politik, atau aspek lainnya seperti untuk orang difabel).¹⁰⁹

Pengalaman di negara lain dalam pengungkapan kebenaran memang menunjukkan “perlawanan” yang dilakukan aktor keamanan yang terlibat dalam pelanggaran. Di Chili pada awal 1990, Menhan Patricio Rojas terlibat konflik dengan tentara dalam upaya pengusutan dua pejabat militer yang diduga bertanggungjawab dalam pembunuhan mantan diplomat Chile, Orlando Letelier pada tahun 1976. Jenderal Pinochet yang walaupun sudah mundur sebagai penguasa Chile tetapi masih memiliki kekuasaan sebagai Panglima militer di AD Chile (hingga Maret 1998) menggerakkan sekitar sepuluh ribu pasukannya ke jalan-jalan di Santiago untuk mengintimidasi pemerintah.¹¹⁰

Di Indonesia kesulitan serupa juga terjadi. Hal ini seakan ditunjukkan oleh pernyataan Menhan beberapa waktu lalu yang meminta para purnawirawan Jenderal untuk tidak memenuhi panggilan Komnas HAM terkait pelanggaran HAM yang dilakukan di masa lalu.¹¹¹ Pengadilan HAM yang pernah dilakukan sebelumnya bahkan tidak berhasil memenuhi kebenaran dan keadilan bagi para korban. Para pelaku yang terkait dengan masalah itu justru tidak mendapat penghukuman.

Dengan tidak menafikan adanya usaha membentuk pengadilan bagi kasus yang masih tersisa,¹¹² nampaknya upaya menggunakan jalan pengadilan ini masih harus menghadapi jalan yang terjal. Apalagi pengadilan *ad hoc* bagi kasus tersebut mesti mendapatkan rekomendasi dari parlemen. Kesulitannya bertambah dengan kenyataan bahwa kecenderungan umum yang terjadi parlemen kini mengarah pada—meminjam istilah filsuf kontemporer Alain Badiou—*capitalo-parliamentarisme* yang pekerjaan dan keberadaannya didikte oleh kapital.¹¹³

108 Papang Hidayat, “Lustrasi, Vetting dan Keadilan Transisional: Bagaimana Memperlakukan Mereka yang Bertanggung-jawab atas Kejahatan Serius di Masa Lalu”, Makalah terbatas (*tidak dipublikasikan*), 2009.

109 *Ibid.*

110 Beni Sukadis, “Departemen Pertahanan dan Penegakan Supremasi Sipil dalam Reformasi Sektor Keamanan”, *Panduan Pelatihan Tata Kelola Sektor Keamanan untuk Organisasi Masyarakat Sipil: Sebuah Toolkit*, (Jakarta: IDSPS & DCAF, 2009), h. 2. Khususnya kotak I.

111 “Menhan Bertemu dengan Keluarga Korban Pelanggaran HAM”, *Kompas*, 23 Desember 2008.

112 Mengenai kasus yang masih tersisa lihat Indria Fernida, “Hak Asasi Manusia...op cit.

113 Penulis mengambil istilah dari Alain Badiou ini sebagaimana dikutip oleh Daniel Dhakidae, “Partai Politik ...op cit., h. 97.

Sedangkan KKR yang dibentuk berdasarkan Ketetapan MPR RI No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional, yang kemudian diundangkan dalam UU RI No. 27 Tahun 2004 tentang KKR, akhirnya dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Meski Mahkamah Konstitusi masih memberikan kesempatan untuk merumuskan UU baru, namun pembatalannya telah mengecewakan harapan korban atas kebenaran dan rasa keadilan. Selain tentunya menghambat usaha RSK dalam mereformasi lembaga yang terkait dengan pelanggaran yang pernah dilakukan di masa lalu.

Penutup

Banyak persoalan itu jelas menunjukkan masih banyaknya tantangan yang mesti dihadapi usaha RSK. Meski perangkat regulasi telah berhasil diciptakan, bahkan sampai muncul buku saku HAM bagi aktor keamanan. Namun yang terlihat justru pelanggaran HAM masih saja terjadi. Belum diperhatikannya HAM dalam RSK barangkali merupakan jawaban atas persoalan tersebut.

Di tengah kesulitan yang ada sebuah sikap optimis tentunya tetap dibutuhkan. Merakut rangkaian kemungkinan RSK di Indonesia bisa dilakukan dengan mengembalikan persepsi RSK pada semangat yang cakupannya lebih luas. Menyadarkan diri bahwa RSK tidak hanya berkutat pada aktor militer atau tidak melulu mengambil wacana penguatan alat persenjataan yang digunakan oleh mereka adalah beberapa contohnya. Selain tentunya dibutuhkan perhatian pada upaya penguatan kapasitas dan supremasi sipil dalam mengontrol berjalannya RSK. Keadilan transisi sebagai aspek RSK yang bisa dimanfaatkan adalah bagian yang tidak terlepas. Kalau demikian yang dilakukan tidak percuma merandai HAM dalam RSK di Indonesia.

Daftar Pustaka

- Adiputro, Didiet. "Rachland Nashidik: Pelanggaran HAM mempersulit Tugas", diunduh dari http://www.perspektif.net/article/article.php?article_id=1092
- Yunanto, S., M. Nurhasim & Ishak Fathoni. 2005. *Evaluasi Kolektif RSK di Indonesia: TNI dan POLRI*. Jakarta: The Ridep Institute & Friedrich Ebert Stiftung.
- Alan Bryder & Heiner Hanggi, "Reforming and Reconstructing The Security Sector". Diunduh dari situs: http://www.dcaf.ch/publications/security_governance_post_conflict_05/bm_sgpc_ch02.pdf
- Azzelini, Dario & Boris Kanzleiter (eds.) 2005. *La Emresa Guerra: Bisnis Perang dan Kapitalisme Global*. Yogyakarta: INSISTPress.
- Bhakti, Ikrar Nusa Bhakti. 2003. "Kendala dan Peluang Reformasi Internal TNI: Suatu Kerangka Konseptual", dalam Sri Yanuarti (ed.) *Evaluasi Reformasi Internal TNI 1998-2003*. Jakarta: P2P LIPI.
- Dhakidae, Daniel. 2009 "Partai Poltik di Persimpangan Jalan". *Prisma*. Vol. 28.
- Fernida, Indria. 2009. "Hak Asasi Manusia, Akuntabilitas dan RSK", *Panduan Pelatihan Tata Kelola Sektor Keamanan untuk Organisasi Masyarakat Sipil: Sebuah Toolkit*. Jakarta: IDSPS & DCAF.
- Hanggi, Heiner & Vinceza Scherrer (eds.) 2008. *Security Sector Reform and UN Integrated Missions*. Munster: Lit & Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces [DCAF].
- Hidayat, Papang. 2009. "Lustrasi, Vetting dan Keadilan Transisional: Bagaimana Memperlakukan Mereka yang Bertanggung-jawab atas Kejahatan Serius di Masa Lalu". Makalah terbatas (*tidak dipublikasikan*).
- Human Rights Watch, "What Did I Do Wrong? Papuan in Merauke Face Abuse by Indonesia Special Forces", diunduh dari situs: <http://www.hrw.org/en/reports/2009/06/24/what-did-i-do-wrong>
- Indarti, Poengky (ed.) 2009. *Laporan Praktek Penyiksaan di Aceh dan Papua selama 1998-2007*. Jakarta: Imparsial.
- "Jenderal Ryamizard: Pembunuh Theys Hiyo Eluay adalah Pahlawan". *Tempo Interaktif*. 23 April 2003.
- Mabes ABRI. 1998. *ABRI Abad XXI-Redefinisi, Reposisi dan Reaktualisasi Peran ABRI dalam Kehidupan Bangsa*. Jakarta: Mabes ABRI.
- "Menhan Bertemu dengan Keluarga Korban Pelanggaran HAM". *Kompas*. 23 Desember 2008.
- Mobekk, Eirin. 2006. "Transitional Justice and Security Sector Reform: Enabling Sustainable Peace". *Occasional Paper-No.13*. Geneva: DCAF.
- OECD DAC, *Security System Reform and Governance Guidelines*, 2005, dapat diunduh di: http://www.oecd.org/document/33/0,3343,en_2649_34567_33800289_1_1_1_1,00.html
- "Reformasi TNI, Sudah Tuntas atau Masih Harus Berlanjut?", *Kompas*, 10 Oktober 2009.
- Reza, Bhatara Ibnu & Rusdi Marpaung (ed.) 2009. *Politik Militer dalam Penguasaan Tanah*. Jakarta: Imparsial.
- Robertson, Geoffrey. 2002. *Kejahatan terhadap Kemanusiaan: Perjuangan untuk Mewujudkan Keadilan Global*. Jakarta: Komnas HAM.
- Sukadis, Beni. 2009. "Departemen Pertahanan dan Penegakan Supremasi Sipil dalam Reformasi Sektor Keamanan", *Panduan Pelatihan Tata Kelola Sektor Keamanan untuk Organisasi Masyarakat Sipil: Sebuah*

- Sunardi. 2002. "Militer, Politik dan Demokrasi dalam Amatan Teoritis". *Progresif*. Vol. II, No, 1.
- Tanuhandaru, Monica & Ahsan Jamet Hamidi. 2009. "Program Pemolisian Masyarakat", *Panduan Pelatihan Tata Kelola Sektor Keamanan untuk Organisasi Masyarakat Sipil: Sebuah Toolkit*. Jakarta: IDSPS & DCAF.
- TAP MPR RI No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri.
- Tiarma Siboro (ed.) 2008. *Police Reform: Taking the Heart and Mind*. Jakarta: Propatria Institute.
- Tim IDSPS. 2008. "Pemisahan dan Peran TNI-Polri". *Penjelasan Singkat (Backgrounder)*, No. 4. Jakarta: IDSPS & Rights and Democracy.
- Tim KontraS. 2003. *Politik Militer dalam Transisi Demokrasi Indonesia*. Jakarta: KontraS.
- Toolkit*. Jakarta: IDSPS & DCAF.
- UU RI No. 39 Tahun 1999 tentang HAM.
- Widjajanto, Andi. "Kegagalan Politik Legislasi Parlemen", *Kompas*, 5 Oktober 2009.
- Wulan, Alexandra R. (ed.) 2008. *Satu Dekade Reformasi Militer Indonesia*. Jakarta: Pacivis & Friedrich-Ebert-Stiftung/FES.
- Yuda, Dimas P. 2009. "Reflection of 10 Years Reformation Movement: Human Rights and SSR in Indonesia", makalah yang disampaikan pada acara Gwangju Human Rights Folk School, Republic of Korea.
- Yuwono, Andi K. "Perkap HAM dan Tantangan Polri", <http://www.vhrmedia.com/Perkap-HAM-dan-Tantangan-Polri--opini1937.html>

Pengalaman Komnas HAM dalam Penegakan HAM

M.M Billah

"Dwifungsi ABRI adalah state of mind dan bukan sesuatu yang bersifat fisik." (L.B. Moerdani)

"Sekalipun langit runtuh, hukum (HAM) harus ditegakkan." (Baharudin Lopa)

Pendahuluan: Konteks dan Latar

Pra-Orde Baru

Pemilu tahun 1955 adalah pemilu pertama dalam sejarah Indonesia, yang oleh para pengamat politik dianggap sebagai pemilu paling demokratis hingga awal abad 21, menghasilkan kemenangan empat partai utama yang aktif pada tahun 1950-an yang mengumpulkan 80% dari jumlah suara pemilu 1955. Keempat partai itu adalah PNI, yang menarik bagi kelompok menengah dan atas; PKI, yang didukung oleh buruh kota dan petani tuna-kisma di pedesaan; kelompok muslim modernis Masyumi; dan NU, yang merupakan wahana politik kaum muslim tradisional [Schwarz & Paris,1999:8; Liddle,2001:vii]. Era ini sering disebut sebagai era politik liberal, di mana 'politik identitas'¹¹⁴ dan/atau 'politik aliran'¹¹⁵ partai-partai yang berkiblat pada ideologi berkibar,¹¹⁶ yang dikecam baik oleh Soekarno maupun Soeharto, dua penguasa politik Indonesia selama hampir setengah abad sebelum yang disebut belakangan akhirnya ditumbangkan oleh apa yang dikenal sebagai gerakan reformasi pada tahun 1998, di mana mahasiswa menjadi ujung tombaknya. Setelah Masyumi dibubarkan oleh Soekarno, hanya NU yang tetap bertahan sampai dengan penyederhanaan partai yang dilakukan rezim Soeharto, meskipun sejak pertengahan 1980-an NU tidak lagi secara resmi menjadi organisasi politik.

114 Istilah 'politik identitas' ditujukan untuk menunjuk pengelompokan politik yang didasarkan pada 'identitas' atau ciri-ciri, misalnya jenis kelamin (seks), agama, dan etnis. (A.W.Gouldner, *Administrative Science Quarterly*, December, 1957) [Theodorson & Theodorson, 1969:225].

115 'Politik aliran' mempunyai maksud yang kurang lebih sama dengan 'politik identitas', hanya saja pengertian 'aliran' di sini mengacu ke istilah yang digunakan oleh Geertz ketika menggambarkan varian 'keagamaan' di Jawa, yaitu '*aliran santri*', '*abangan*' [Geertz, Clifford, *The Religion of Java*, Glencoe, The Free Press, 1960]. Konsep 'politik aliran,' menurut Evans, memang lazim digunakan sebagai alat untuk menerangkan perilaku politik di Indonesia, misalnya pada tahun 1950-an aliran '*santri*' Islam kanan dikaitkan dengan Masyumi dan NU, sedangkan aliran '*abangan*' berada di kubu kiri yang dihubungkan dengan PNI dan PKI. Lihat: Evans, Kevin, Politik Aliran yang Mana?, *Tempo*, Edisi 30 Maret-5 April 2009.

116 Tiga ideologi yang berbeda yang dianggap dominan pada era ini adalah: nasionalisme, Islamisme, dan komunisme, sebagaimana tercermin dari empat partai yang menang di dalam Pemilu 1955.

Baik Soekarno dengan 'politik Nasakom'¹¹⁷ dan 'Demokrasi Terpimpin'¹¹⁸-nya maupun Soeharto dengan 'politik pembangunan'¹¹⁹ dan 'Demokrasi Pancasila'¹²⁰-nya tidak berhasil menciptakan pemerintahan demokratis a la Indonesia yang mereka daku. Malahan keduanya melahirkan dua jenis pemerintahan otoriter yang membelenggu ketat partisipasi rakyat, melalui pemilu dan kegiatan politik lain yang lazim dilakukan partai politik dan organisasi masyarakat di negara demokrasi. Perbedaan di antara Soekarno dan Soeharto dalam hal bahwa Soeharto bertahan lebih lama (32 tahun) daripada Soekarno (hanya 6 tahun), antara lain karena Soeharto berhasil membubarkan PKI, menjinakkan tentara, dan berhasil menciptakan laju pertumbuhan ekonomi rata-rata 6% per tahun selama hampir tiga dasawarsa,¹²¹ sehingga mendulang dukungan rakyat [Liddle, 2001]. Jika pusat utama pergulatan kekuasaan pada era 'Orde Lama' adalah apa yang disebut sebagai segitiga kekuatan Soekarno-Militer (Angkatan Darat)-PKI, di mana Soekarno, yang tidak memiliki partai dan organisasi yang dikendalikan sendiri,



Foto 3. Soekarno melantik pimpinan militer

menjaga posisi yang amat dominan di dalam sistem politik dengan cara memelihara keseimbangan dua kekuatan politik (Militer dan PKI) yang mempunyai perangkat organisasi berskala nasional yang memiliki tujuan politik konkrit [Mackie,1974]; maka Soeharto dapat memegang-erat kekuasaan dan mengendalikan dinamika politik dengan militer di tangan kanannya (setidaknya hingga akhir tahun 1980-an) dan Golkar (dan birokrasi) di tangan kirinya, dan kedua kekuatan politik ini dapat dikendalikannya dengan sempurna.¹²²

- 117 Nasakom adalah akronim yang mencampurkan Nas (nasionalis), A (agama), dan Kom (komunis), [lihat: Sukarno, *Di Bawah Bendera Revolusi*, Djakarta, Panitia Penerbit Dibawah Bendera Revolusi', 1965].
- 118 Sistem 'Demokrasi Terpimpin' dibangun oleh Soekarno sejak bulan Juli 1959 dan dipaksakan hingga tahun 1966. [Mackie,1974:81].
- 119 'Politik Pembangunan' rezim Orde Baru Soeharto adalah pembangunan yang menekankan pertumbuhan ekonom Rostowian sebagai anti-tesis dari 'pembangunan bangsa' ('*nation and character building*') era 'Orde Lama' Soekarno yang mewariskan kebobrokan ekonomi dan instabilitas politik [Liddle,2001:vii].
- 120 'Demokrasi Pancasila' dipraktikkan untuk menjamin stabilitas politik sebagai tandingan dari 'politik liberal' tahun 1950-an yang diwarnai oleh jatuh-bangunnya pemerintahan. Soeharto menyatakan bahwa: '*Demokrasi yang kita praktikan adalah (demokrasi) Pancasila. Secara garis besar ciri utamanya adalah penolakan terhadap kemiskinan, keterbelakangan, pertikaian/konflik, penghisapan (eksploitasi), kapitalisme, kediktatoran, kolonialisme dan imperialisme. Ini adalah kebijakan yang saya pilih dengan yakin*' (dikutip dari Adam Schwarz, *A Nation in Waiting: Indonesia in the 1990s*, St. Leonard, NSW, Australia,1994, hlm.24, yang mengutip dari Louis Fischer, *The Story of Indonesia*, Harper, New York, 1959, hlm.154). Meski demikian praktik 'Demokrasi Pancasila' pada dasarnya sama dengan 'Demokrasi Terpimpin' yang berhasil dikembangkan dan dipraktikkan dengan ketat oleh Soeharto, ketika Soekarno dianggap gagal melaksanakan 'Demokrasi Terpimpin.' Jika dalam 'Demokrasi Terpimpin' Soekarno hubungan segitiga 'Soekarno-TNI-PKI' mewarnai dinamika politik saat itu, maka dalam 'Demokrasi Pancasila' Soeharto ada tiga anasir kekuatan perpolitikan nasional, yaitu (i) lembaga kepresiden, (ii) ABRI, dan (iii) birokrasi yang mendukung Golkar yang hegemonik [Gaffar,1995]. Dalam kedua jenis demokrasi ini terdapat ciri khas yang sama, yakni peran tentara sebagai pemain politik dianggap absah, di bawah istilah '*Middle Way*' atau Jalan Tengah Nasution pada tahun 1950-an, yang diubah menjadi 'Dwifungsi' pada masa Soeharto [Liddle:2001:vii]. Pendek kata hal ini seperti ungkapan 'anggur lama dalam botol baru.'
- 121 Selama tiga dasawarsa pemerintahannya yang otoritarian, Soeharto berhasil memperbaiki stabilitas politik Indonesia dan meletakkan kebijakan yang merubah ekonomi Indonesia. Rata-rata pertumbuhan sekitar 7% mengarah ke lebih dari 10 kali lipat pendapatan per kapita dan menurunnya kemiskinan rakyat dari yang diperkirakan 70% penduduk pada akhir tahun 1960-an ke sekitar 11% pada pertengahan 1990-an [Schwarz & Paris,1999:2].
- 122 Gaffar [1995] menyebutkan bahwa politik masa Soeharto diwarnai oleh interaksi yang saling mengait antara tiga anasir utama perpolitikan nasional, yaitu: (i) lembaga kepresiden yang dominan, (ii) ABRI yang membentuk suasana kondusif bagi pelaksanaan kebijakan Presiden; dan (iii) lembaga birokrasi sebagai agen pelaksanaan dan mesin politik yang mendukung partai hegemonik (Golkar) [Gaffar,1995]. Lihat catatan kaki no.42 di atas.

Orde Baru

Rezim Orde Baru merupakan aliansi antara intelektual-teknokrat-sipil dengan militer modernis. Dalam aliansi ini, teknokrat memberikan landasan konseptual bagi perubahan politik yang mendukung pembangunan ekonomi, sedangkan militer (terutama Angkatan Darat) memberikan jaminan stabilitas keamanan dan politik setelah memperoleh legitimasi bagi keterlibatannya dalam politik di bawah doktrin 'dwifungsi'.¹²³ Pendek kata, kedua elit penguasa pada masa ini mempunyai keyakinan ideologis yang kokoh yakni 'ideologi pembangunanisme' dan 'doktrin dwi-fungsi militer' [Mas'oe'd, 1994]. Oleh karena itulah para pengamat politik Indonesia telah berusaha mengidentifikasi ciri-ciri Orde Baru Soeharto dengan berbagai istilah,¹²⁴ antara lain sebagai '*bureaucratic-authoritarian state*' [King,1982]. Sistem birokratik-otoriter ini ditandai oleh lima ciri dasar sebagai berikut: (i) rezim menekan hak dan kebebasan politik sehingga ada 'partisipasi (tetapi amat) terkendali' serta mempraktikkan korporatisme negara,¹²⁵ kooptasi politik, dan represi; (ii) rezim pemerintah merupakan persekutuan antara militer, teknokrat & teknolog, birokrat sipil dan militer; (iii) ideologi 'pembangunanisme', stabilitas ditegakkan sebagai alat bagi pertumbuhan ekonomi; (iv) kebijakan pembangunan dinikmati oleh yang memiliki akses pada kekuasaan dan/atau modal; (v) kekuasaan dilegitimasi lewat materi, dominasi dan hegemoni, sehingga negara menjadi amat dominan [Surbakti, 1995; Pratikno & Lay,2002]. Sistem ini menghasilkan peran amat dominatif dan hegemonis negara yang memperoleh pembenaran dari perspektif integralistik.¹²⁶ Dominasi yang

- 123 Doktrin *dwifungsi* dicetuskan pada akhir tahun 1950-an oleh Nasution sebagai landasan bagi peran militer dalam politik. Keterlibatan militer dalam politik, menurut Said [2001], dapat ditelusur hingga pada masa revolusi ketika militer di bawah pimpinan Jenderal Soedirman tampil sebagai satu kekuatan politik di antara berbagai kekuatan politik yang dikenal di masa itu. Kendatipun di awal 1950-an pimpinan tentara berusaha mengakhiri peranan politik TNI, keadaan politik pada masa itu dan masa kemudian ternyata malah mendorong tentara untuk mekin memainkan peranan politik [Said,2001:8]. Doktrin ini diperluasnya secara signifikan di bawah pemerintahan Soeharto yang dengan tegas memberi hak peran politik utama kepada militer lewat penugasan menjadi gubernur, posisi kabinet, dan kursi di parlemen. Dengan kata lain, sesungguhnya, peran sosial politiknya meluas secara dramatis lewat Orde Baru. Pejabat militer dialokasikan kursi di parlemen nasional dan di MPR, satu badan elektoral yang bersidang sekali selama lima tahun untuk memilih presiden dan wakil presiden. Pejabat militer juga menduduki kursi di dalam lembaga tingkat provinsi dan kabupaten, dan diberi kedudukan pos bukan militer di pemerintahan, berkerja sebagai duta besar, gubernur provinsi, dan bupati, dan juga di dalam jabatan tinggi birokrasi. Pada awal 1990-an diperkirakan 14.000 personel militer memegang jabatan di luar struktur formal militer [Shiraisi,1999; Schwarz & Paris,1999:11-2; Liddle,2001]. Keterlibatan militer dalam politik ini merupakan hasil interaksi dari dua faktor utama: (i) keterlibatan politik tentara sejak awal terbentuknya (tentara melahirkan dirinya sendiri; tingkah laku politik Panglima Besar Soedirman yang selalu berusaha menjaga otonomi tentara dari pemerintah; dan pengalaman tentara dalam menjalankan pemerintahan militer di masa perang gerilya 1948-1949), (ii) lembaga-lembaga sipil terlalu lemah untuk berfungsi sebagaimana mestinya [Said,2001:2].
- 124 King [1982] menggunakan model *bureaucratic authoritarianism* untuk menggambarkan upaya pemerintah Orde Baru dalam menciptakan 'partisipasi terkendali' ('*controlled participation*') melalui penciptaan lembaga-lembaga korporatisme Negara. Jackson [1978] dengan menggunakan model *Bureaucratic Polity* menyatakan bahwa partisipasi dan kekuasaan dalam proses pengambilan keputusan di tingkat nasional sepenuhnya dikuasai oleh para pejabat tinggi Negara, termasuk para teknokrat; sedangkan Crouch (1979) menggunakan istilah '*Neo-patrimonialisme*' ketika menggambarkan elite politik dan penguasa politik Orde Baru yang membangun dukungan politik melalui sistem distribusi sumber-daya ekonomi; dan Anderson menulis bahwa '*the New Order is best understood as the resurrection of the state and its triumph vis-à-vis society and nation*' (Anderson, 1983:487). Meski demikian ada beberapa pengamat yang melihat sisi lain, misalnya Emmerson (1983) dengan istilah "*Bureaucratic Pluralism*"-nya menunjukkan bahwa politik Indonesia tidak sepenuhnya totaliter, karena masih terdapat kompetisi yang cukup sengit diantara para kelompok pejabat Negara dalam mengaplikasikan visinya dalam pembangunan bangsa. Liddle (1987) menyimpulkan bahwa politik Indonesia tidak sepenuhnya didominasi oleh pejabat tinggi Negara di tingkat pusat semata, karena proses pengambilan keputusan juga melibatkan beberapa aktor politik yang lain, seperti pejabat di daerah, anggota Dewan, jurnalis, konsumen, dan lain-lain -- sekalipun keterlibatan pihak-pihak tersebut dalam proses keputusan bersifat tidak langsung (Liddle,1987:129). MacIntyre (1990) menyatakan bahwa kelompok pengusaha di akhir 1980-an telah mampu mengorganisir diri untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah melalui partisipasi kelompok, dan bukan melalui cara-cara klientilisme (1990:245) [Pratikno & Lay,2002:7]
- 125 Schmitter memberi takrif Negara korporatis sebagai berikut: '*Corporatism can be define as a system of interest representation in which the constituent units are organized into a limited number of singular, compulsory, non-competitive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories, recognized or licensed (if not created) by state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and support*' (dikutip dari Jessop, Bob, *State Theory: Putting Capitalist State in their Place*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1990, hlm.111). Di dalam Negara korporatis, oleh Negara kelompok-kelompok fungsional yang berbeda sengaja diberikan hak monopoli perwakilan sebagai imbalan terhadap kekuasaan untuk mengendalikan artikulasi tuntutan dan dukungan serta pengendalian atas pemilihan pimpinan kelompok. Tujuan penerapan sistem ini adalah untuk meredakan konflik antar klas dan antar kelompok demi terciptanya keselarasan, keharmonisan dan kerja sama dalam hubungan antara Negara dan masyarakat [Mas'oe'd,1994]. Lembaga korporatisme menjadi agen dan penyalur aspirasi Negara ini bisa saja menjadi media penyaluran partisipasi terkendali dari masyarakat untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah, akan tetapi fungsi ini jauh lebih kecil dibandingkan dengan peranannya sebagai kepanjangan tangan rezim untuk membatasi dan mengendalikan tuntutan-tuntutan masyarakat dan memastikan dominasi pemerintah dalam arena pembuatan kebijakan. Pendeknya Negara di era ini sering dianggap sebagai bukti dominasi Negara yang paling kuat dalam sejarah politik Indonesia sejak masa kolonialisme [Pratikno & Lay,2002].
- 126 Perspektif integralistik meyakini bahwa landasan kelembagaan Negara harus berdasarkan norma-norma khas rakyat Indonesia dan merefleksikan sistem politik dan budaya tradisional, di mana masyarakat hidup bersama dalam semangat gotong royong, kekeluargaan, dan kerja sama, tidak ada pemisahan antara masyarakat dan peraturan. Keteraturan politik dan harmoni sosial adalah nilai terpenting dalam mengatur hubungan sosial-politik antara Negara-masyarakat, antar individu, dan antar kelompok dalam masyarakat. Supomo mengatakan bahwa: 'Menurut perspektif ini tidak akan ada dualisme antara "*staat* dan individu". Negara adalah susunan masyarakat yang integral, anggota-anggota dan bagian-bagiannya merupakan persatuan masyarakat yang organis, persatuan yang tidak mementingkan perorangan dan mengatasi semua golongan, persatuan berdasarkan kekeluargaan. Untuk diskusi lebih rinci tentang "negara integralistik" lihat Simanjuntak, Marsilam, *Pandangan Negara Integralistik*, Jakarta, PT Pustaka Utama Grafiti, 1994.

epresif itu dilakukan oleh *repressive state apparatus*¹²⁷ terutama militer (Angkatan Darat), bahkan ketika militer tidak sedang berperang menghadapi serangan musuh dari luar yang mengancam kedaulatan Negara, akan tetapi juga ketika militer melakukan peran politik di ranah sipil, di bawah doktrin dwifungsi-nya yang akhirnya dapat ditelusur hingga masa revolusi.¹²⁸ Perspektif ini menjadi pijakan bagi keyakinan perlunya 'praktik otoritarianisme' untuk menjaga stabilitas politik [Pratikno & Lay, 2002] yang diungkapkan sebagai citra-diri Orde Baru.¹²⁹ Dalam pandangan ini tidak tersedia ruang bagi individu dan individualisme, termasuk hak-hak (asasi manusia) individu, sehingga perlindungan hak dan kemerdekaan individu dari kekuasaan negara dinafikan [Bouchier, 1991].¹³⁰

Militer Orde Baru

Militer Indonesia Orde Baru,¹³¹ diorganisasikan ke dalam struktur untuk mengemban fungsinya, yakni: memelihara keamanan internal dan memberikan satu kerangka bagi operasi gerilya dan operasi konvensional pada tingkat yang rendah,¹³² yang diwujudkan ke dalam dua jenis pasukan, yaitu (i) pasukan tempur yang bertugas menyerang musuh di mana saja mereka berada, dan (ii) pasukan teritorial yang ditempatkan di daerah tertentu sebagai inti pasukan perlawanan rakyat, dan selain juga mempersiapkan rakyat untuk terlibat dalam perang rakyat semesta¹³³ [Said,2001:5]. Dua dari komando operasional yang amat penting secara militer dan politik adalah Kostrad,¹³⁴ dan Kopassus,¹³⁵ dua komando yang terdiri dari tentara yang terlatih dan diberi perlakuan yang paling baik, dan bisa bergerak cepat¹³⁶ [Shiraisi,1999]. Adapun komando teritorial, dirancang untuk memobilisasi rakyat dan sumber-daya untuk mendukung operasi gerilya dan internal. Semua tingkat komando teritorial mempunyai fungsi intelejen, dan semua tingkat di atas komando militer kecamatan memiliki staf intelijen yang

-
- 127 *Repressive State Apparatus* (RSA) adalah istilah (konsep) yang digunakan oleh Althusser [1986] untuk menyebut salah satu dari dua apparatus negara (yakni: *repressive state apparatus*, dan *ideological state apparatus* yang terdiri dari: Pemerintah, Administrasi, Tentara, Polisi, Pengadilan, Penjara, dsb). RSA menjalankan fungsinya dengan menggunakan kekerasan (*functions by violence*), misalnya militer menggunakan senjata. Lihat: Althusser, Louis, 'Ideology and Ideological State Apparatus (Notes Towards an Investigation)' dalam Handhardt, John G., *Video Culture: A Critical Investigation*, New York, Visual Studies Workshop Press, 1986, hlm. 56-95.
- 128 Setidaknya ada tiga sub-faktor yang menjadi dasar keterlibatan militer dalam politik: (i) tentara melahirkan dirinya sendiri (*self created army*); (ii) tingkah laku politik Panglima Besar Soedirman yang selalu berusaha menjaga otonomi tentara dari pemerintah; dan (iii) pengalaman tentara dalam menjalankan pemerintahan militer di masa perang gerilya 1948-1949 [Said, 2001:2]
- 129 Citra-diri Orde Baru adalah sebagai rezim developmentalis yang mempunyai tuntutan yang tinggi terhadap stabilitas politik Lihat: Vatikiotis, Michael R.J. (1993), *Indonesian Politics Under Soeharto: Order, Development and Pressure for Change*, Routledge, London, hlm.32-59. Orde Baru sendiri disebut sebagai 'a developmental regime, dedicated to the achievement of a modern industrial economy, including a high standard of living for all Indonesians' [Liddle,1996:2]. Liddle, R. William (1996), *A Useful Fiction: Democratic Legitimation in New Order Indonesia*, a draft to be published in Taylor, Robert (1996,ed.), "The Politics of Elections in Southeast Asia", Cambridge University Press, Cambridge (forthcoming).
- 130 Penggambaran semacam ini tentang sejarah politik Indonesia disebar-luaskan pada masyarakat melalui sekolah, buku, bioskop dan monumen-monumen (Bouchier, David (1999), "The 1950s in New Order Ideology and Politics", dalam Bouchier, D. and J. Legge (1994, eds.), *Democracy in Indonesia: 1950s and 1990s*, Monash Papers on Southeast Asia No. 31, Centre for Southeast Asian Studies, Monash University, Melbourne, hlm.51-17)
- 131 Militer terdiri dari tiga angkatan – Angkatan Darat, Laut, Udara – ditambah dengan Polri, memiliki kekuatan setengah juta personel, dipimpin oleh Panglima, dibantu oleh dua kepala staf, yakni kepala staf umum dan kepala staf sosial-politik, bersama dengan kepala staf angkatan laut, udara dan kepolisian. Jumlah keseluruhan militer pada tahun 1970-an adalah sebagai berikut: 240.000 diantara angkatan darat, 47.000 angkatan laut, 23.000 angkatan udara, dan 190.000 polisi [Angkatan Bersenjata, 23 Juli 1977]. Dari ketiga angkatan, Angkatan Darat terlihat paling dominan, karena panglimanya selalu berasal dari Angkatan Darat selama rezim Orde Baru (hanya sejak pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, Panglima ABRI mulai dipegang oleh pejabat non Angkatan Darat), selain juga terlihat dari jumlah personel AD di Mabes ABRI (Pada akhir 1997, 11 dari 15 pimpinan atas pada Mabes ABRI adalah angkatan darat, sementara 2 dari angkatan laut dan masing-masing satu dari angkatan udara dan polisi), dan jumlah komando operasional (Dari 16 komando operasional secara langsung di bawah panglima, 12 adalah komandan angkatan darat), serta peluang untuk menjabat pos politik paling penting yang dipegang oleh personel militer [Shiraisi,1999].
- 132 Organisasi militer Indonesia ini merupakan hasil rancangan Nasution, yang dirumuskan berdasarkan pengalaman strategi perang gerilya (*war of attrition*) yang jangka waktunya bisa berkepanjangan [Said,2001].
- 133 A.H. Nasution, *TNI*, Vol. 3 Djakarta: Seruling Masa, 1971, hlm. 160-161. [Said,2001:5]
- 134 Kostrad (Komando Cadangan Strategis) adalah basis kekuatan Soeharto ketika mulai memegang kekuasaan tahun 1965-1966.
- 135 Kopassus sebelumnya adalah Kopasandha yang menggantikan nama RPKAD.
- 136 Posisi komandan Kostrad diangkat dari dua-bintang ke tiga-bintang pada tahun 1996, sementara dua komandan divisional di bawahnya adalah mayor jenderal. Posisi komandan Kopassus diangkat dari satu-bintang ke dua-bintang, dan penunjukannya berubah dari komandan menjadi komandan jenderal. Harus juga dicatat bahwa Brigade Infantri 17 Kostrad dan komanda Kodam V/Jaya, bersama dengan Kopassus (khususnya Group IV dan V) dan Brigade Infantri Marinir Pertama, adalah penting secara strategis bagi keamanan Jakarta. [Shiraisi,1999].

memberikan dukungan operasional bagi komandannya sendiri, dan juga yang melapor secara nasional kepada BIA¹³⁷ [Shiraisi,1999]. Aparatus dan komunitas serta jaringan intelejen juga didominasi oleh intelejen Angkatan Darat (BIA) yang memfasilitasi kontrol militer atas proses politik.¹³⁸

Selama Orde Baru, angkatan bersenjata, khususnya Angkatan Darat, menjadi jantung dari sistem politik dan berada di belakang Golkar ('partai yang memerintah' secara efektif). Para perwira AD¹³⁹ mendaku menggenggam rangkaian nilai tentang kebajikan kehidupan militer (disiplin, hierarki, kemauan berkorban bagi kebaikan bersama), dan suatu konsepsi paternalistik dari hubungan sipil-militer (yang mengejawantah dalam doktrin dwifungsi), serta mendaku memiliki tanggung-jawab khusus menyelamatkan bangsa dan negara dari musuh-musuh asing dan terutama domestik. Mereka yakin bahwa sejak tahun 1940-an banyak muncul persekongkolan dan pemberontakan separatis regional dan ekstrem kiri (komunis), kanan (Islam militan),¹⁴⁰ dan tengah (demokrat liberal) di panggung politik dan sejarah yang dihancurkan oleh tindakan kepemimpinan militer yang memegang teguh persatuan dan kesatuan nasional serta percaya-diri. Mereka siap untuk bertindak lagi jika diperlukan dan dibenarkan [Liddle,1999]. Inilah yang dianggap sebagai sifat-sifat yang merupakan inti dari citra-diri militer Orde Baru.

Militer, yang menjadi tulang punggung politik pemerintahan Soeharto, memiliki kekuasaan struktural (*structural power*), yang dihasilkan dari monopolinya atas kekuasaan-paksa Negara (*state coercive power*), perannya yang terlembaga di dalam proses politik, komunitas intelejen Indonesia yang dominan, dan pencapaiannya ke bawah sampai ke tingkat desa [Shiraisi,1999]. Di bawah doktrin dwifungsi,¹⁴¹ militer mengambil peran langsung dalam politik keseharian; pejabat militer menjadi anggota kabinet, gubernur dan duta besar, dan dialokasikan kursi di parlemen¹⁴² [Schwarz & Paris,1999:3; Shiraisi,1999]. Militer yang menjadi pelaku politik yang amat dominan,

137 BIA diciptakan pada Januari 1994 untuk mengganti intelejen angkatan darat yang amat berkuasa, yang dikenal dengan BAIS ABRI. Pertama kali dipimpin oleh asisten intelejen kepala staf umum angkatan darat, akan tetapi BIA memperoleh independensinya pada November 1995, membalik penempatannya di bawah BAIS ABRI (Lebih lanjut lihat The Editors, "Current Data on the Indonesian Military Elite: September 1, 1993 – August 31, 1994," in *Indonesia* 58, October, 1994, hlm. 84-85) [Shiraisi, 1999]. Di awal 1970-an, kekerasan adalah instrumen utama yang dipakai dalam mencapai stabilitas politik. Sejumlah badan intelejen dibentuk untuk melakukan kontrol terhadap masyarakat, seperti BAIS (Badan Intelejen Strategis) yang terdiri dari anasir tentara, BAKIN (Badan Koordinasi Intelejen Negara), institusi pendidikan seperti Lembaga Sandi Negara, atau Jaksa Agung Muda bidang intelejen [Tanter, 1990:218]. Badan yang menyentuh sampai tingkat pedesaan adalah BAIS, Ditjensospol, dan Kopkamtib – (Kopkamtib adalah alat keamanan terpenting rezim Orde Baru selama dua decade sebelum diganti oleh Bakorstranas). BAIS didirikan tahun 1983 berhubungan langsung dengan Markas Besar ABRI dan bertugas menganalisis situasi sosial-politik nasional dan berhubungan erat dengan badan ABRI yang mengurus control sosial dan politik. Ditjensospol berada di bawah koordinasi Departemen Dalam Negeri, adalah badan intelejen yang membantu kelancaran Departemen ini. Tugasnya membantu pemerintah lokal memelihara stabilitas masing-masing. Di bawah Ditjensospol terdapat badan sejenis untuk tingkat propinsi dan kabupaten/kotamadya. Fungsi badan ini di tingkat yang lebih rendah tersebut tidak terlalu jelas. Namun biasanya badan ini bertugas menyaring calon anggota DPRD, calon Pegawai Negeri, dan mengeluarkan ijin bagi kegiatan penelitian. Dengan Keputusan Presiden tahun 1969, badan ini tidak hanya bertugas membersihkan sisa-sisa PKI, tapi juga turut menangani persoalan-persoalan yang mengancam keamanan nasional, termasuk mengawasi pers dan aktivitas mereka yang kritis terhadap pemerintah. Kopkamtib adalah organisasi dengan kekuasaan tanpa batas, dari tingkat nasional sampai local. Laksuda adalah Kopkamtib di tingkat daerah. 'Kopkamtib membuka peluang bagi militer untuk turut serta mengendalikan negeri secara *de facto* lewat hukum darurat sesuka hati mereka' (Tanter, 1990:220). Kopkamtib selanjutnya menjadi badan paling represif dan menakutkan yang selalu turut menyelesaikan persoalan politik di setiap organisasi kemasyarakatan, bahkan melakukan penangkapan kapan saja mereka mau. Kopkamtib dan Laksuda dibubarkan tanggal 5 September 1988 dan diganti dengan Bakrostanas dan Bakorstranasda [Pratikno & Lay, 2002:25].

138 Selain itu intelejen non-militer – seperti BAKIN, yang melapor langsung ke presiden; Direktorat Jendral Sosial Politik pada Menteri Dalam Negeri; dan kantor Jaksa Agung Muda Intelejen – semuanya dipimpin oleh pejabat militer [Shiraisi, 1999].

139 Pejabat tentara yang sedang aktif adalah anggota dari komunitas kecil yang kental mengisi-diri-sendiri (*self-contained*), dan yang diwisuda Akademi Militer di Magelang, Jawa Tengah [Liddle, 1999].

140 Pada tahun 1990-an diciptakan akronim EKI (ekstrem kiri) untuk member cap kepada (bekas) pengikut ideologi komunis (PKI dan yang serupa), dan EKA (ekstrem kanan) bagi pengikut ideologi Islam yang cenderung radikal.

141 *Dwifungsi* ABRI adalah, menurut Jenderal L.B. Moerdani Panglima ABRI (1983-1988), *state of mind* dan bukan sesuatu yang bersifat fisik. Bagian yang kelihatan hanya perwujudan *state of mind* tersebut [Said, 2001:27-8].

142 Peran politik dimainkan oleh para perwira militer melalui sistem teritorial TNI, yang dijabarkannya ke dalam tingkat-tingkat kowilhan, kodam, kodim, koramil, dan babinsa, dan berfungsi sebagai jaringan intelejen dan operasi TNI yang meliputi seluruh wilayah Negara Indonesia dan berpengaruh sampai ke desa-desa. Jenjang semacam ini pernah, pada zaman Revolusi, yang mempunyai fungsi logistik pertahanan yang masuk akal. Tentara tanpa peralatan atau senjata modern, nyaris terpaksa mengandalkan dukungan rakyat di medan pertempuran. Tetapi selama Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru, sistem teritorial lebih digunakan sebagai alat represif pemerintah. Kegiatan politik masyarakat diawasi dan ditindak kalau dianggap mengancam kepentingan Negara ataupun pejabat. Seperti halnya dengan uang dan pengetahuan, organisasi juga merupakan sebuah sumber utama kekuatan politik yang hampir universal [Liddle, 2001].

pada masa ini, mirip dengan *'rule-type praetorian'* [Jenkins, 1984].¹⁴³ Keterlibatan dan peran militer dalam politik seperti itu didasarkan pada model hubungan sipil-militer yang dibangun berdasarkan pengalaman masa revolusi, yakni bahwa militer Indonesia adalah *self created army*,¹⁴⁴ dan bahwa tentara juga berfungsi sebagai pelaksana pemerintahan¹⁴⁵ pada masa perang gerilya, yang kemudian didaku oleh militer sebagai dasar pembenaran historis atas perannya itu. Dengan kata lain, akar kekuatan politik TNI tertanam dalam sekali dan oleh karena itu tidak mudah dicabut [Liddle, 2001:xiii], apalagi, karena selain pengalaman sebagai pelaksana pemerintahan pada masa revolusi itu, militer juga didukung oleh pola keuangannya yang mandiri.¹⁴⁶ Hubungan dominatif militer atas sipil itu diberlakukan kembali pada tahun 1950-an, dan setelah tahun 1966 model tersebut merupakan anasir terpenting dalam struktur dan praktik pemerintah Indonesia [Said, 2001:7]. Setelah itu para perwira sulit sekali diyakinkan bahwa mereka harus tunduk kepada pejabat pemerintahan sipil. Inilah yang, menurut Liddle [2001], menjadi sumber arogansi¹⁴⁷ mereka kepada rakyat Indonesia, dan sikap itu bertambah keras selama dasawarsa 1950-an dan 1960-an, ketika mereka berhasil menumpas berbagai gerakan perlawanan terhadap pemerintahan pusat atau negara.¹⁴⁸

Arogansi militer itu tetap terlihat jelas, meski perannya di dalam bidang non-militer semakin dikecam secara terbuka sejak era reformasi.¹⁴⁹ Akan tetapi tidak berarti bahwa tidak muncul faksionalisme di dalam politik internalnya, baik sejak awal terbentuknya pada masa revolusi¹⁵⁰ maupun sampai dengan masa berakhirnya rezim Soeharto.¹⁵¹ Pada tahun 1980-an dikenal ada tiga faksi, yaitu yaitu 'angkatan 45' yang terdiri dari sayap militer

-
- 143 Nordlinger membedakan tiga tipe aparat 'praetorian', yaitu: *moderators, guardians, dan rulers. Praetorian moderators* menggunakan kekuasaan veto atas berbagai keputusan pemerintahan, tetapi mereka tidak mengendalikan sendiri pemerintahan. *Praetorian guardian* memegang pemerintahan di tangan mereka sendiri setelah memakzulkan pemerintahan sipil, biasanya selama dua atau tiga tahun [istilah 'praetorian' berasal dari pasukan elite Pengawal Praetorian di kekaisaran Romawi, yang pada awalnya dibentuk untuk mengawal dan melindungi kaisar, tetapi yang pada akhirnya menggunakan kekuatan militernya untuk memakzulkan kaisar dan mengendalikan penunjukan kaisar penggantinya. Lihat: Nordlinger, Eric A., *Soldier in Politics: Military Coups and Governments*, New Jersey, Prentice Hall, 1977. Buku ini sudah diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Drs. Sahat Simamora dengan judul *Militer dalam Politik*, Jakarta, Penerbit Rineka Cipta, 1990]. *'Rule-type praetorian'* adalah jenis praetorian yang tidak hanya mengendalikan pemerintahan tetapi mendominasi rezim, dan tujuan-tujuan politik dan ekonomi mereka sangat ambisius. Tipe ini mengupayakan perubahan mendasar pembagian kekuasaan dengan menghapuskan hampir semua pusat-pusat kekuasaan yang ada. Beberapa tipe *praetorian* ini berusaha memobilisasikan rakyat dengan menciptakan partai massa (atau gerakan) yang mereka kendalikan dengan ketat. Politik, ekonomi, dan masyarakat dimasuki dari atas [Jenkins, 1984:19].
- 144 Salah satu akar yang mungkin paling penting adalah pengalaman TNI sebagai *self created army*, tentara yang menciptakan dirinya sendiri pada awal Revolusi sebelum ada perintah dari pemerintahan sipil.
- 145 Said dalam *The Genesis of Power*, Salim merunut akar itu sampai ke masa Revolusi dan tindakan-tindakan Jendral Soedirman, Presiden Soekarno, dan *founding fathers* lain.
- 146 Pola keuangan mandiri yang dimulai dengan penyelundupan dan ekonomi barter, tukar menukar tanpa uang, yang dipaksa oleh situasi revolusioner. Sebagian besar, sebanyak tiga perempat, anggaran belanja TNI berasal dari sumber non-negara, yaitu dari yayasan-yayasan yang dikelola langsung oleh lembaga-lembaga militer. Lagipula, pembukuan yayasan itu dirahasiakan, supaya pemerintah sendiri, apalagi masyarakat, sama sekali tidak punya informasi yang memadai tentang keuangan tentara. Uang dan pengetahuan adalah dua sumber utama kekuatan politik di mana-mana. Selama TNI memiliki sumber keuangannya sendiri, dan menyembunyikan angka-angka pendapatan dan pengeluaran, rakyat Indonesia melalui wakil-wakilnya di pemerintahan tak bakal mungkin menegakkan supremasi sipil [Liddle, 2001].
- 147 Sikap arogan banyak anggota TNI, termasuk prajurit dan perwira, kepada sesama manusia, khususnya kepada bangsanya sendiri dilukiskan oleh Liddle [2001]. Ada kesan kuat bahwa banyak anggota TNI kini belum siap untuk bertingkah sebagai prajurit profesional yang mengerti dan menuruti norma-norma ketentaraan dan kemanusiaan yang sudah lama menjadi standar dunia [Liddle, 2001:ix-xi].
- 148 Tetapi, mereka sering lupa atau tidak mau ingat bahwa sebagian dari gerakan perlawanan itu, termasuk Gerakan Tigapuluh September, berasal dari kalangan tentara sendiri [Liddle, 2001:xiii].
- 149 Arogansi kekuatan dan kekuasaan TNI di dalam politik itu tercermin dari hasil Sidang Tahunan MPR yang antara lain mempertahankan unsur TNI di dalam MPR sampai 2009, padahal di luar sidang tuntutan penghapusan peran TNI di luar bidang pertahanan. Meskipun demikian hal ini bisa jadi merupakan 'hasil politik dagang sapi' antara fraksi-fraksi partai politik dengan fraksi tentara. Disamping itu TNI juga dicurigai secara kuat berada di balik kerusuhan, pemboman dan kekerasan serta tiada tercapainya pemecahan atas konflik horizontal secara tuntas.
- 150 Faksionalisme militer pada masa revolusi lihat Said, *The Genesis of Power*, 1985.
- 151 Bilamana dilihat dari kedekatan faksi militer dengan inti-pusat kekuasaan, sebagaimana yang dikemukakan oleh Jenkins (1984), faksi ini terdiri dari: *inner circle, outer circle, fosko group* --. Setidaknya, kelompok paling inti ini ditandai oleh ciri-ciri sebagai berikut: (a) sangat loyal dan telah bekerjasama dalam waktu yang lama, dan semuanya berlatar-belakang intelejen; (b) yang paling dipercaya diberi fungsi ganda; (c) memegang posisi kunci melebihi normal; (d) dianggap sangat 'Islam phobia'; (e) memiliki pandangan yang sama dalam hal bisnis dan memiliki hubungan bisnis dengan 'cukong' (Jenkins, 1984). Pemilahan seperti ini seringkali tidak nampak dipermukaan dan tenggelam oleh banyak issue lain, akan tetapi dapat muncul ke permukaan pada saat ada ketegangan. Misalnya saja pada tahun 1974 dikotomi '*politiss-pragmatis vs. principled*' muncul dalam bentuk apa yang oleh Crouch disebut sebagai sayap 'politiss-finansial' dengan 'militer professional' (lihat Jenkins, 1984)..

yang *'politis-pragmatis'*,¹⁵² dan sayap yang *'principled'* [Jenkins,1984],¹⁵³ dan perwira-perwira baru generasi muda paska 'angkatan 45' (Britton,1973).¹⁵⁴ Kelompok inti 'angkatan 45' yang berada di seputar Soeharto memiliki sifat pikiran amat 'pragmatik,' yang memandang bahwa masyarakat Indonesia masih dalam masa transisi dan oleh karenanya amat penting bagi militer memainkan peran utama atau dominan di dalam kehidupan sehari-hari. Mereka yakin bahwa layanan intelijen dapat dan harus memanipulasi proses politik untuk mencapai hasil yang diinginkan.¹⁵⁵ Pendeknya, kaum 'pragmatis' memandang bahwa tujuan menghalalkan cara.

Pada akhir tahun 1980-an Soeharto, yang semakin erat menggenggam kekuasaan ditangannya sendiri,¹⁵⁶ memainkan 'kartu Islam' yang berpengaruh pada pemilahan perbedaan pendapat pada politik internal ABRI searah dengan garis keagamaan, dan militerpun terpilah¹⁵⁷ ke dalam apa yang disebut faksi hijau (warna Islam)¹⁵⁸ dan merah-putih.¹⁵⁹ Memang tidak nampak jelas seberapa dalam atau ketat garis pemisah ini, akan tetapi pemilahan itu cukup lebar sehingga pada bulan-bulan terakhir pemerintahan Soeharto secara politis militer tidak efektif, bahkan selama minggu dan bulan terakhir pemerintahan Soeharto, militer tetap terpecah berkenaan dengan bagaimana meresponse demonstrasi jalanan, dan militer tidak mampu satu suara ketika berhubungan dan berhadapan dengan Soeharto [Schwarz & Paris,1999:12].¹⁶⁰

- 152 Sayap 'militer pragmatis' ini memandang bahwa masyarakat Indonesia masih berada pada masa transisi, dan oleh karenanya militer perlu memainkan peranan dominan di dalam kehidupan sehari-hari. Kelompok ini percaya akan perlunya mengarahkan perkembangan politik di mana posisi militer dalam masyarakat tetap dominan. Kelompok ini juga percaya bahwa intelijen dapat dan harus memanipulasikan proses politik untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Pendek kata sayap 'militer pragmatis' ini berpendapat bahwa 'tujuan menghalalkan semua cara' (Jenkins,1984:31). Kelompok 'pragmatis pada umumnya cenderung menjadi lebih berkiblat pada tindakan (*action oriented*), hanya sedikit diantara mereka yang memiliki minat pada pemikiran abstrak. Mereka terinklinsi, oleh sifat dan pelatihan dan pengalaman, untuk mendasarkan diri pada apa yang oleh lawan mereka dilihat sebagai alat 'Machiavellian' untuk mencapai tujuan [Jenkins,1984:32].
- 153 Meskipun tidak menghendaki militer menarik diri dari semua posisi, sayap 'militer yang berprinsip' (*'principled'*) menghendaki semakin kurangnya keterlibatan militer dalam masyarakat. Anggota sayap ini kurang mencurigai kelompok politik Islam, dan merasa perlu ada sistem pemerintahan yang berdasarkan pada hukum, yang bersih tidak korup, tidak menyalah-gunakan kekuasaan khususnya oleh aparat intelejen. Lebih banyak anggota sayap ini yang memiliki pendidikan lebih baik dan lebih reflektif daripada sayap 'pragmatis', dan lebih menekankan pada pertimbangan moral (apa yang baik dan yang buruk) sebelum bertindak. Sayap ini percaya bukan saja pada perlunya ada batas keterlibatan militer tetapi juga pada batasan-batasan moral yang mengatur tindakan (aksi). Sayap ini melihat perlunya reformasi agar militer kembali ke aslinya (*'back to basic'*), mengurangi tingkat korupsi, dan melakukan pendekatan yang tidak konfrontasional pada kelompok Islam (Jenkins,1984).
- 154 Dasawarsa terakhir perwira-perwira generasi baru mulai menduduki posisi penting di dalam jajaran TNI. Pada umumnya generasi baru itu berasal dari strata masyarakat yang memiliki *privilege*, dan kebanyakan mengenyam kehidupan kota yang nyaman; berbeda dengan generasi sebelumnya. Mereka lebih percaya diri --bahkan cenderung sombong--, memiliki rasa kesatuan (*l'esprit de corp*) yang tinggi, dan bangga atas profesionalisme mereka. Generasi muda ini tidak tergerak oleh dan mempunyai pengalaman langsung akan perjuangan perang kemerdekaan (Britton,1973). Beberapa pikiran sayap *'principled'* merasuk ke dalam pikiran militer generasi baru ini.
- 155 Ketika mereka mengidentifikasi Islam politik sebagai ancaman utama pada masyarakat, mereka merasa boleh menggunakan semua alat, termasuk menggunakan sumberdaya intelejen Negara, untuk menghadapi, memecah dan mendiskreditkannya kelompok muslim politik. Dalam melakukan hal itu, mereka memperoleh dukungan penuh dari presiden [Jenkins,1984:30-1].
- 156 Pada dasawarsa terakhir, Presiden Soeharto memutuskan sendiri semua keputusan politik penting, dan memastikan para pejabat lain di bawahnya hanya mengambil peran mengimplementasikannya. Peran politik ABRI menurun ketika Soeharto semakin kuat. Setelah mengatasi semua tantangan terhadap pemerintahannya, pada akhir 1980-an Soeharto tidak lagi memerlukan peran politik yang kuat dari militer dan dapat membiarkan kekuasaan politik ABRI menurun. Sebagai tambahan, ketidak senangan yang tinggi Soeharto terhadap Panglima ABRI Jenderal Benny Moerdani kelihatan dari reorganisasi penyapuan bersih operasi intelejen militer, yang telah menjadi basis dasar kekuasaan Moerdani. Akibatnya adalah memperlemah kemampuan ABRI untuk mengantisipasi dan berreaksi pada peristiwa politik [Schwarz & Paris,1999:11-2]. Dalam bulan awal tahun 1998 tidak ada satupun pejabat, termasuk Pangab Wiranto dan bahkan Pangkostrad Prabowo, mempunyai rencana aksi yang dirumuskan secara independen untuk menangani protes mahasiswa dan masyarakat yang meningkat ketika genggamannya Soeharto atas sistem politik mulai melemah [Liddle,1999].
- 157 Pemilahan ini nampak berlanjut secara signifikan sampai ke tingkat polarisasi masyarakat sipil, sebagaimana kecenderungan yang terjadi, antara dua kelompok besar Indonesia: Muslim yang menentukan kepentingan politik mereka di dalam hal agama; dan Muslim yang sebaliknyanya bersama dengan bukan-Muslim Indonesia (Kristen, Hindu Bali, dan lainnya) [Liddle,1999].
- 158 Faksi hijau terdiri dari pejabat yang dikenal dekat dengan muslim modernis, pemimpinnya sampai dengan Mei 1998 adalah menantu Soeharto Letjend Prabowo Subianto [Schwarz & Paris,1999:12].
- 159 Apa yang disebut faksi merah-putih mewakili tentara nasionalis, sayap yang sekuler. Jendral Benny Moerdani, panglima ABRI dari 1983 sampai 1988 dan seorang Katolik Roma diduga telah mendiskriminasi pejabat Islam yang saleh dalam kebijakan promosi dan penunjukan atas dasar bahwa mereka bisa membantu membalikan Indonesia ke Negara Islam. Moerdani sendiri menyangkal telah memiliki kebijakan seperti itu. Pada akhir 1990-an Wiranto, khususnya setelah ia menjadi KSAD pada tahun 1977, sebagai pemimpin faksi merah-putih sampai dengan periode pengunduran diri Soeharto, yang saat itu adalah panglima ABRI.
- 160 Jika militer mengambil posisi independen terhadap Soeharto – hal yang tidak terjadi pada masa akhir kekuasaannya –, maka para pimpinan puncaknya sudah barang tentu tidak dapat membiarkan adanya sejumlah tindakan yang berbeda dapat membuka risiko perang sipil, sebagaimana yang terjadi saat itu. Soeharto membuat amat tidak mungkin bagi militer mencapai kesepakatan apapun yang independen dari keinginannya seraya memastikan bahwa baik Panglima ABRI Wiranto maupun Panglima Kostrad Prabowo memiliki sekutu-sekutu pentingnya sendiri-sendiri di dalam jajaran komando kunci [Schwarz & Paris,1999:12]. [Schwarz & Paris,1999:12].

Dinamika Komnas HAM¹⁶¹

Orde Baru & HAM

Meskipun secara formal dinyatakan bahwa ideologi negara adalah Pancasila¹⁶² yang diinterpretasikan dalam kerangka kepentingan rezim sebagai ideologi paling absah yang menjiwai pandangan integralistik,¹⁶³ ideologi pembangunanisme yang bertumpu pada landasan stabilitas politik menjadi dasar pembenaran dari praktik negara birokratik otoriter Orde Baru.¹⁶⁴ Konsep negara integralistik seperti itu mengandaikan adanya semangat kebersamaan dan kekeluargaan (kolektivisme) di antara anasir di dalamnya. Kebijakan negara dalam tata politik seperti itu yang mengemuka menjadi tidak responsif terhadap kepentingan masyarakat. Dalam konteks seperti itu maka HAM menjadi tidak relevan, atau setidaknya tidaknya isu HAM harus dilihat dalam kerangka yang partikularistik.¹⁶⁵ Penguasa Orde Baru menganggap HAM tidak sesuai dengan bangsa Indonesia yang secara substantif sudah menghargai HAM lewat Pancasila dan UUD 1945. Negara menolak ide-ide HAM ala Barat. Kecenderungan individualisme dalam gagasan HAM selalu dihadapkan dengan semangat kolektivisme dan kekeluargaan yang dianggap menjadi jantung kehidupan bangsa Indonesia. Semua muatan konsep HAM mendapat kritikan keras dari penguasa Orde Baru seraya tetap bersikukuh pada pembentukan nilai maupun sistem represif serta mengabaikan nilai-nilai HAM. Itulah sebabnya “hingga tahun 1990 Indonesia tidak menjadi anggota Komisi HAM PBB yang sudah dibentuk sejak tahun 1947.”¹⁶⁶ Penguasa mengira bahwa Indonesia telah sempurna dengan memiliki Pancasila dan UUD 1945. Ide tentang HAM dianggap tidak pada tempatnya. HAM dilihat sebagai persoalan ‘luar’ yang dihadapkan dengan Pancasila dan UUD ‘45 sebagai nilai domestik Indonesia.” [Pratikno & Lay, 2002:39-40].

Negara seperti itu oleh Pratikno & Lay dianggap memiliki probabilitas yang sangat tinggi ke arah pelanggaran HAM [Prasetyo, 2001:28]], dan pada kenyataannya memang juga berakibat munculnya peminggiran HAM dan bahkan terjadi pelanggaran HAM seperti selama pemerintahan rezim Orde Baru Soeharto [Pratikno & Lay, 2002: 21;40-1;42-3]. Atas nama ideologi negara dan program-program pemerintah, aparatus militer dan birokrasi sipil bisa melakukan apa saja secara sah dalam perspektif negara, termasuk penggunaan kekerasan, sehingga potensi pelanggaran HAM oleh negara sangat terbuka luas [Pratikno & Lay, 2002:30]. Misalnya saja penerapan UU Anti Subversi (UU No.5/1969) menjadi semacam pembenar tindakan pemerintah atas nama negara dan

161 Uraian Dinamika Komnas HAM ini ditulis dengan baik di dalam dua kajian tentang Komnas HAM yang ditulis dalam dua buku Pratikno & Lay, yang menjadi sumber dari tulisan bagian ini. Lihat: Pratikno & Lay, Komnas HAM 1993-1997: Pergulatan dalam Otoritarianisme, Yogyakarta, Penerbit FISIPOL UGM, 2002; dan Lay & Pratikno, Komnas HAM 1998-2002: Pergulatan dalam Transisi Politik, Yogyakarta, Penerbit FISIPOL UGM, 2002.

162 Sebagaimana ditulis oleh Pratikno & Lay [2001], Pancasila dilihat sebagai basis ideologi terbaik yang menjabarkan hubungan yang tak terpisahkan di antara rakyat, antara rakyat dengan Negara, antara penguasa dan yang dikuasai, antara Tuhan dan manusia, dan antara dunia dengan semesta. Negara menjadi agen terdepan yang akan membawa rakyat pada cita-cita bersama. Apapun yang dilakukan Negara dianggap demi kepentingan bersama dan tak boleh diganggu gugat karena akan mengganggu stabilitas. Selanjutnya Pancasila yang dirumuskan oleh rezim dipelintirkan sebagai dasar bagi ‘instrument efektif pembatasan wacana politik dan perilaku’ sepanjang Orde Baru (Ramage, Douglas E. (1994), “Pancasila Discourse in Soeharto’s late New Order”, dalam Bouchier, D and John Legge (1994, eds.), *Democracy in Indonesia: 1950s and 1990s*, Monash Papers on Southeast Asia No. 31, Centre for Southeast Asian Studies, Monash University, Melbourne) [Pratikno & Lay, 2002:24].

163 Tentang pandangan Negara integralistik lihat catatan kaki No. 14 di atas

164 Brigjen (Purn) Abdul Kadir Besar, seorang penganut paham Negara integralistik, menyatakan: “Pancasila as an integralistic ideology is deeply paternalistic and the government has the duty to protect all parts of the national family equally. The emphasis is on government duty towards individuals and groups rather than on individual rights. Checks on government power are unnecessary because this would hinder government ability to fulfill its protective duties towards all”. Ramage, Douglas E. (1995), *Politics in Indonesia: Democracy, Islam and the Ideology of Tolerance*, Routledge, London and New York.

165 Salah seorang anggota Komnas HAM yang berlatar belakang militer (purnawirawan Mayor Jenderal), misalnya, ketika diwawancarai Tim Peneliti UGM, menegaskan konsep partikularistik dan HAM. Lihat: Lay & Pratikno, 2002:120].

166 “Ini disebabkan oleh adanya persepsi yang salah mengenai HAM baik dalam konsep maupun dalam praktik,” kata salah seorang nara sumber penelitian yang diwawancarai oleh peneliti dari Fisipol UGM [Pratikno & Lay, 2002].

kepentingan nasional untuk melindungi munculnya ideologi lain dan ancaman politik yang membahayakan Pancasila.¹⁶⁷

Komnas HAM Pra-1998

Sebagaimana telah dikemukakan, format politik dan konstelasi kekuasaan periode pra-1998 mempunyai karakter tunggal dan monolitik, baik di tingkatan negara maupun masyarakat, sehingga terbuka kemungkinan yang luas bagi tindakan aparatus negara untuk melakukan tindakan kekerasan –yang ditopang oleh apa yang dinamakan secara gagah sebagai ‘*security approach*’ – yang amat rawan terhadap pelanggaran HAM, dan bahkan seringkali kemungkinan yang disebut belakangan ini justru menjadi kenyataan historis dan empiris.¹⁶⁸ Berbagai peristiwa yang diduga kuat dan menunjukkan bukti-bukti awal terjadinya pelanggaran berat HAM oleh aparat negara memperoleh tanggapan keras di dalam negeri, dan bahkan dari dunia internasional.

Tekanan internasional muncul dalam forum sidang Komisi HAM pada tanggal 27 Januari 1989, di mana Indonesia diserang habis-habisan karena dianggap melakukan berbagai perbuatan pelanggaran HAM.¹⁶⁹ Selain itu Indonesia juga memperoleh desakan IGGI, yang dipimpin oleh Belanda, untuk memperbaiki kualitas hak asasi manusia, sebagai reaksi terhadap peristiwa penembakan di Santa Cruz, Dili, Timor Timur, November 1991, dan desakan ini memuncak ketika dalam Konferensi VIII INGI di Odawara, Jepang, 22 Maret 1992.¹⁷⁰ Desakan Belanda itu dianggap Pemerintah Orde Baru sebagai tindakan campur tangan terhadap persoalan internal dalam negeri, sehingga rezim Soeharto melakukan upaya pembubaran IGGI pada awal 1992, dan bahkan juga pembatalan rencana pembelian pesawat tempur F-16 dari AS serta pengunduran diri dari program IMET (*International Military Education and Training*) karena semua disangkut-pautkan dengan persoalan penegakan HAM di Indonesia¹⁷¹ [Samego, 1998; Pratikno & Lay, 2002:60]. Tekanan internasional juga dilakukan oleh INGI¹⁷² dalam sidangnya di Brussel, Belgia 1989, yang meminta agar bantuan IGGI dihentikan kecuali jika aparatus Negara menghentikan tindakan kekerasan dan pelanggaran berat HAM [cf. Lay & Pratikno,2002].¹⁷³

167 Tindakan subversif mencakup beragam aktivitas yang dianggap akan membahayakan tidak hanya keamanan nasional dan ideologi Negara Pancasila, tapi juga yang mengancam keteraturan sosial, kegiatan produksi, bahkan yang terkait dengan pribadi dan sanak keluarga Soeharto. Seseorang bisa saja dihukum karena melontarkan pernyataan simpati pada musuh Negara atau kalau mereka tidak akrab dengan Negara. Kegiatan mata-mata selanjutnya menjadi biasa (Pasal 1-3). Sikap kritis yang mempertanyakan kebijakan pemerintah tergolong tindakan kriminal yang batasan tidak jelas. Terdakwa dapat dihukum walau tidak bermaksud melakukan satu tindakan tertentu yang dituduhkan Negara kepadanya (Hart,1987), “Aspect of Criminal Justice”, in Thoolen, Hans (1987,ed.), *Indonesia and the Rule of Law: Twenty Years of New Order Government*, Frances Pintre, London, hlm. : 198-1990) [Pratikno & Lay,2002:27].

168 Berbagai peristiwa yang di dalamnya diduga terjadi pelanggaran HAM – bahkan pelanggaran berat HAM – pada masa pra-1998 antara lain peristiwa pembunuhan dan pemenjaraan tanpa proses pengadilan yang terjadi sebagai ikutan dari peristiwa G30S 1965; peristiwa ‘petrus’ awal 1980-an, peristiwa Tanjung Priok 1984; peristiwa DOM di Papua dan Aceh; peristiwa Talngasari Lampung; Peristiwa Dili, Timor Timur 1993; peristiwa penyerangan kantor PDIP tahun 1996.

169 Tekanan internasional yang kuat terhadap Orde Baru muncul antara lain ketika pemerintah dianggap tidak memperhatikan HAM para tawanan politik akibat peristiwa G30S a965. Perlakuan tidak manusiawi terhadap tahanan politik yang kebanyakan tidak diadili, walaupun diadili terjadi dengan tidak *fair* [Pratikno & Lay,2002:49].

170 Belanda, Kanada, dan Denmark menunda sebagian atau seluruh bantuan pembangunannya sampai ada hasil investigasi dan prosekusi. Pemerintah Jepang untuk pertama kalinya memberikan kontak resmi kepada Konferensi INGI [Pratikno & Lay,2002:55-6].

171 Samego, Indra et.al. (1998), *Bila ABRI Menghendaki*, Bandung, Mizan.

172 INGI (*International NGO Forum on IGGI Matter* yang kemudian menjadi *International NGO Forum on Indonesia*) adalah sebuah forum internasional ornop (domestik, asing, dan internasional) yang secara khusus memantau bantuan IGGI kepada pemerintah Indonesia untuk pembangunan. Forum ini berawal dari *Commission of Dialog (CoD)*, sebuah forum ornop dan individu yang peduli akan demokrasi, hak asasi manusia, dan pembangunan di Indonesia, yang diorganisasikan oleh YLBHI bekerja sama dengan Novib – sebuah organisasi non-pemerintah di Belanda yang memberikan bantuan kepada berbagai program demokrasi dan hak asasi manusia di Negara berkembang – pada awal paroh kedua tahun 1980-an. Pada tahun 1985 diselenggarakan seminar dan pertemuan CoD di Royale Tropical Institute, Amsterdam yang kemudian menjadi cikal bakal INGI. Setelah IGGI dibubarkan dan diganti CGI (*Consultative Group on Indonesia*), INGI berganti nama menjadi INFID (*International NGO Forum in Indonesia Development*) sampai dengan sekarang.

173 Gus Dur bersama beberapa aktivis ornop (yang menghadiri sidang *International Non-Governmental Forum on Indonesia [INGI]* di Nieuwport, Belgia, April 1989) pada akhir pertemuan mengeluarkan *Aide Memoire* yang dirumuskan 52 partisipan secara keras mengkritik pelanggaran HAM dalam kasus Waduk Kedungombo. Sebagian

Selain adanya tekanan internasional terhadap pemerintah Orde Baru berkenaan dengan penghargaan dan perlindungan terhadap HAM, di dalam negeri juga mulai muncul kesadaran akan pentingnya HAM dan demokrasi -- sebagaimana ditandai oleh dibukanya keran keterbukaan pada awal tahun 1990-an --, meski sempat diiringi oleh kecenderungan berkebalikan yang ditunjukkan oleh kalangan militer.¹⁷⁴ Pemerintah Indonesia mengadakan seminar tentang HAM pada tanggal 21-22 Januari 1991 yang salah satu usul konkritnya adalah pembentukan Komnas HAM, dan juga seminar internasional tentang HAM yang melibatkan 34 negara di kawasan Asia Pasifik dalam rangka membangun dukungan internasional terhadap pembentukan Komnas HAM [Pratikno & Lay,2002:62].

Pada 7 Juni 1993 Komnas HAM, dibentuk oleh pemerintah dengan Keputusan Presiden (Keppres) No. 50 Tahun 1993, yang berfungsi mempromosi, melindungi dan menegakkan HAM, serta untuk melakukan upaya penggerusan otoritarianisme dan pengembangan *civil society*.¹⁷⁵ Pendek kata kehadiran dan keberadaan Komnas HAM menggambarkan reaksi terhadap tekanan politik internasional dan domestik terhadap Orde Baru pada saat itu, dan juga menunjukkan kesadaran domestik untuk meningkatkan kepedulian terhadap pemajuan, perlindungan, dan penegakan HAM. Dalam perjalanannya kemudian lembaga ini --yang secara jelas dibentuk oleh pemerintah dalam negara yang amat dominan serta melakukan hegemoni politik--, menurut Pratikno & Lay [2001], mampu mengemban amanah penegakan HAM, dan selama 1993-1997 mampu membangun citra sebagai lembaga yang mandiri dari intervensi Negara dan bahkan menyulitkan Negara dalam kasus pelanggaran HAM, serta dianggap telah memberikan kontribusi besar penegakan HAM dan bahkan dalam mampu meletakkan dasar bagi tumbuh dan berkembangnya demokrasi di Indonesia,¹⁷⁶ meski bukan sama sekali tanpa upaya yang dapat menelunginya yang dilakukan oleh para penentang gagasan ini¹⁷⁷ [Pratikno & Lay,2002]. Komnas HAM pada periode ini dianggap berada di dalam dua penggal peristiwa perjalanannya, yang oleh Harkrisnowo disebut sebagai masa *trust building* (yakni masa awal pembentukan dan kiprahnya, ketika 'didatangi banyak orang,' dan tidak 'sekedar jadi alatnya Soeharto') [Noor & Jebatu,2004:24].

partisipan konferensi diinterogasi oleh aparat keamanan dan dipanggil oleh Menteri Dalam Negeri. Peristiwa ini kemudian dikenal dengan "insiden Brussel" [Pratikno & Lay,2002:56-7].

- 174 Peristiwa Santa Cruz itu menjadi titik balik yang paling serius dari perkembangan ide pembentukan Komnas HAM. Ke dalam, kalangan ABRI menemukan momentum untuk menghentikan gagasan pembentukan Komnas HAM dengan mengargumentasikan bahwa besarnya kasus Santa Cruz diakibatkan oleh gagasan tentang penegakan HAM. Sementara ke luar, reaksi terhadap kejadian tersebut dimunculkan oleh Komisi HAM PBB yang membatalkan dukungan dana yang telah dijanjikan guna penyelenggaraan seminar internasional. Komisi HAM PBB telah menjanjikan dana sebesar 143 juta mata uang Swiss, tapi 10 hari sebelum penyelenggaraan dibatalkan. Hasan Wirayuda akhirnya berusaha mendapatkan dukungan anggaran dari sejumlah diplomat. Salah satu alasannya karena Soeharto sudah menyatakan kesediannya untuk membuka acara tersebut di Istana Negara. Hasan Wirayuda sulit membayangkan akibat yang ditimbulkan oleh pembatalan tersebut bagi dirinya. Ia akhirnya mendapat dukungan dari Jepang, yang memberikan 70 ribu, diikuti oleh Inggris, Australia, New Zealand yang secara kumulatif mencapai 150 ribu. Akibatnya, tawaran bantuan yang diberikan Perancis ditolak. Biaya di atas adalah untuk kepentingan transportasi dan uang saku peserta. Sementara untuk pembiayaan di Indonesia ditanggung oleh Deplu [Pratikno & Lay,2002:63].
- 175 Lembaga ini dibiayai Negara lewat anggaran birokrasi eksekutif, anggotanya untuk pertama kalinya diangkat oleh Presiden dan diketuai oleh seorang mantan pejabat Negara sekaligus merupakan orang kepercayaan Soeharto.
- 176 Walaupun lembaga ini tidak dimaksudkan sebagai wahana partisipasi politik, apalagi sebagai lembaga penggerak bendera demokrasi secara umum, namun dalam prakteknya ia bisa dimanipulasi dan memberikan peluang bagi aktivisme politik masyarakat [Pratikno & Lay,2002:6].
- 177 Misalnya saja para pendukung konsep negara integralistik tetap melakukan upaya sebaliknya dengan mengangkat isu partikularisme yang menyatakan bahwa penerapan HAM harus tetap mempertimbangkan kebudayaan khas negeri-negeri yang bersangkutan. Dalam hal ini terlihat upaya Indonesia bersama-sama dengan Cina, Malaysia, dan Singapura, memelopori digagasnya sebuah konsep HAM Asia, dalam masa persiapan pelaksanaan konferensi Wina. Konsep itu mengakui bahwa HAM sebenarnya adalah sebuah ide universal, namun setiap negara memiliki hak untuk membuat interpretasi terhadap standar internasional tentang HAM berdasarkan budaya, nilai dan sistem politiknya sendiri, juga berdasarkan latar belakang sejarah dan tingkat perkembangan ekonominya (Human Rights Watch/Asia, 1994:71) [Pratikno & Lay, 2002:65].

Paska 1998

Di penghujung abad 20 terjadi perubahan terjadi di tingkat global yang membawa pengaruh pada perubahan baik pada tingkat domestik nasional maupun pada tingkat masyarakat sipil. Di akhir tahun 1990-an terjadi gelombang besar demokratisasi dunia di tingkat global diikuti oleh perkembangan baru definisi dalam HAM,¹⁷⁸ dan 'percabangan' perhatian yang cukup mendasar dalam isu-isu HAM.¹⁷⁹

Pada tingkat nasional lahir pemerintahan lebih demokratis, menyusul runtuhnya rezim otoritarian, dan lebih memberikan penghargaan terhadap HAM sehingga tindakan pelanggaran HAM oleh negara menjadi berkurang.¹⁸⁰ Isu HAM melebar¹⁸¹ dan aktor pelaku pelanggaran HAM meluas.¹⁸² Pada tingkat masyarakat juga terjadi pergeseran yang ditandai oleh menguatnya kembali politik identitas,¹⁸³ yang berimbas pada menipulasi sentimen kelompok yang kadangkala mengarah pada tindakan/perbuatan pelanggaran HAM, sehingga kelompok masyarakat sipil dapat menjadi pelaku tindakan pelanggaran HAM. Jadi pelaku pelanggaran HAM tidak lagi dimonopoli negara seperti di masa lalu, melainkan melibatkan kelompok-kelompok masyarakat [Lay & Pratikno, 2002].

Runtuhnya otoritarianisme pada tahun 1998 mengubah konstelasi politik¹⁸⁴ yang dilanjutkan dengan upaya reformasi kelembagaan Negara dan penegakan pemerintahan yang lebih demokratis oleh kelompok sipil disusul oleh proses demiliterisasi dan reformasi lembaga kepolisian.¹⁸⁵ Perubahan juga terjadi dalam sistem pemerintahan yang berlanjut pada format sistem pemerintahan daerah.¹⁸⁶ Format dan konstelasi politik paska 1998 mengalami perubahan¹⁸⁷ yang ditandai oleh liberalisasi politik dan masa transisi menuju demokrasi serta berbagai aktor politik yang melibatkan diri dalam proses interaksi antar kekuatan politik.¹⁸⁸ Liberalisasi politik --yang menandai masa transisi menuju demokrasi-- memungkinkan berlangsungnya proses demokratisasi secara umum, dikeluarkannya serangkaian kebijaksanaan seperti pelanggaran kehidupan media masa, pendirian partai

178 Perkembangan ini ditandai oleh perluasan dan pendalaman beragam hak turunan antara lain: hak perempuan, hak anak, hak masyarakat asli yang dikaitkan dengan hak ekonomi, sosial, budaya [Pratikno & Lay, 2002].

179 Isu HAM dirumuskan secara lebih lentur menjadi seraya menjadi bagian integral dari isu yang lebih besar seperti *good governance*, desentralisasi, demiliterisasi, *civil society*, dan bahkan pasar bebas [Pratikno & Lay, 2002].

180 Pelanggaran HAM yang terjadi selama periode 1998-2001 bukan merupakan bagian dari design kebijakan Negara ataupun bagian-bagian dari Negara seperti pada masa sebelumnya, tapi lebih dimengerti sebagai akses dari pelaksanaan suatu kebijakan [Lay & Pratikno, 2002:18].

181 Dalam Isu HAM menjadi lebih ramai daripada isu pada periode sebelumnya, baik dari segi jenis maupun bentuk. Isu HAM perempuan baru mencuat pertengahan tahun 1998, tepatnya setelah berlangsungnya kekerasan terhadap perempuan pada peristiwa Mei 1998. Demikian juga isu lingkungan, setelah publik mengetahui buruknya pengelolaan lingkungan hidup yang dilakukan PT Freeport di Papua [Lay & Pratikno, 2002].

182 Pelebaran isu HAM terjadi pada aktor, yakni pelaku bukan-negara (*non-state actor*) yang ada di dalam masyarakat sendiri, tidak seperti yang terjadi pada periode sebelumnya di mana pelaku pelanggaran HAM dimonopoli Negara [Lay & Pratikno, 2002:23].

183 Berbagai kelompok dalam masyarakat menemukan-kembali dasar baru konsolidasi kelompok -- yaitu etnisitas, agama dan kategori askriptif lainnya -- yang juga dijadikan landasan bagi hubungan dan interaksi sosial dengan kelompok *liyan* [Lay & Pratikno, 2002:18-9].

184 Jatuhnya rezim Orde Baru pada tahun 1998 telah mengubah konstelasi politik Indonesia di berbagai aspek dengan mencuatnya berbagai isu, antara lain: gagasan kebangsaan, kewenangan Negara, sistem politik, ragam perilaku politik, serta isu hubungan antar kelompok/golongan. Instabilitas politik telah memunculkan berbagai peristiwa pelanggaran HAM yang bentuk, cakupan maupun latar belakangnya relative 'tak dikenal' pada era kekuasaan sebelumnya. Karena itu, melalui UU No. 39/1999, Komnas HAM diperkuat kewenangannya, dengan fungsi penyelidikan [Noor & Jebatu, 2004:x].

185 Posisi militer makin digeser ke arah profesional, dan secara bertahap mulai meninggalkan karakter praetorianismenya. Posisi militer dan polisi semakin jauh dari kepolitikan sehari-hari, sehingga terjadi penurunan kasus pelanggaran HAM oleh Negara [Lay & Pratikno, 2002:16].

186 Perubahan dari sentralisasi yang sangat dominan sebelum 1998 ke pelaksanaan asas desentralisasi, yang kemudian dikukuhkan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Antar Pemerintah Pusat dan Daerah untuk menggantikan UU No.5/1975 [Lay & Pratikno, 2002:39].

187 Pemilu 1999 dimenangkan PDIP, diikuti oleh Golkar, PKB dan PPP sebagai 4 besar yang mendapat suara terbanyak. Implikasi dominasi partai politik terjadi pada tataran ideologi. Ideologi stabilitas dan pembangunan bergeser ke bangkitnya kembali aliran ideologi-ideologi yang terpendam selama ini, yang sangat plural dan variatif, misalnya Islam, Nasionalis, Sosialisme, dll. Masing-masing ideologi terdiri dari variannya seperti tradisional-modern, konservatif-radikal, dsb [Feith dan Castle, 1970; Ramage, 1995; Haris, 1993], atau seirngkali diwujudkan dengan istilah ideologi merah-putih untuk nasionalis, hijau muda untuk Islam moderat, dan hijau tua untuk Islam radikal [Emmerson (ed.), 2001:602-5. Pendek kata kondisi kepolitikan yang dulunya tunggal dan monolitik menjadi kepolitikan yang amat kompleks dan majemuk dengan segala implikasinya [Lay & Pratikno, 2002].

188 O'Donnel, Guillermo dan Phillippe C. Schmitter (eds.), *Transisi Menuju Demokrasi, Rangkaian Kemungkinan dan Ketidak-pastian*, Jakarta, LP3ES, 1993

politik, pengakuan akan perbedaan pendapat dan memberikan landasan bagi pemilihan umum 1999 yang jujur dan adil untuk menghasilkan wakil rakyat yang terpilih lewat proses yang dianggap lebih demokratis.¹⁸⁹ Dalam bidang HAM muncul peristiwa penting yaitu diratifikasikannya dua kovenan (Kovenan Hak Ekonomi, Sosial, Budaya; dan Kovenan Hak Sipil & Politik) menjadi undang-undang (UU No. 11/2005 dan UU No. 12/2005). Maka terjadilah penguatan lembaga legislatif untuk membawa kepentingan masyarakat, sehingga kepercayaan masyarakat terhadap lembaga-lembaga formal kembali tumbuh.¹⁹⁰

Pada pihak lain perubahan format politik berakibat pada lahirnya pluralisme dan kompetisi baik dalam tubuh negara maupun dalam masyarakat, dengan kata lain terjadi fragmentasi dan bahkan segregasi. Fragmentasi diwujudkan dalam pemajemukan pelaku politik¹⁹¹ dan pemajemukan teritorial pengelolaan konflik.¹⁹² Fragmentasi pelaku politik pembaharu (reformis) vs golongan mapan (*status quo*) mendominasi konstelasi politik di Indonesia. Pertarungan dan kompromi terjadi diantara kedua kubu itu, dan juga antar faksi dalam kedua kubu itu [O'Donnel & Schmitter (eds.), 1996]. Para pelaku politik tidak hanya berjuang untuk sekedar memuaskan kepentingan-kepentingan pribadi sesaat dan atau kepentingan orang lain yang mereka wakili, namun juga berjuang untuk menetapkan peraturan atau prosedur yang konfigurasinya dapat menentukan siapa yang mungkin akan menang dan kalah di masa yang akan datang [O'Donnel & Schmitter (eds.),1996]. Pertarungan dan kompromi juga mengambil arena dalam lembaga perwakilan rakyat, militer, birokrasi, lembaga peradilan, NGO, dan lembaga lainnya [Lay & Pratikno,2002:41-2].



Foto 4. Bendera partai politik

Polarisasi dan fragmentasi berlangsung baik di tingkatan negara¹⁹³ dan masyarakat.¹⁹⁴ Fragmentasi di tingkatan negara dan masyarakat, menurut Pratikno & Lay [2002], berimplikasi pada kegagalan organisasi atau kelompok-kelompok masyarakat untuk menempatkan diri dalam format politik yang ada, sebagaimana nampak dari cara bagaimana mereka mempertahankan demokrasi, mengefektikan lembaga, membuat jaringan ke pusat dan dunia internasional, merubah pola kepemimpinan atau organisasi ke arah yang modern [Budiman & Tornquist, 2001:28; Lay & Pratikno,2002]).¹⁹⁵ Akibat dari polarisasi dan fragmentasi itu adalah bahwa

189 *Ibid.*

190 Perubahan sistem kepartaian pada perkembangannya berimplikasi pada terjadinya pergeseran relasi diantara lembaga-lembaga kekuasaan dalam sistem pemerintahan di tingkat nasional dan lokal, berlanjut pada penguatan lembaga perwakilan rakyat. Dominasi lembaga perwakilan rakyat, MPR, DPR, dan DPRD dalam proses pemerintahan menjadi sangat menonjol [Lay & Pratikno,2002:38].

191 Fragmentasi pelaku terlihat pada kebangkitan aktor-aktor baru disamping aktor lama (reformis; pro status quo); muncul ideologi-ideologi alternatif, seperti Nasionalisme, Islam, Sosialisme, menandingi ideologi pembangunan dan stabilitas; muncul lembaga perwakilan rakyat sebagai kekuatan politik yang dominan menandingi lembaga eksekutif [Lay & Pratikno, 2002:41].

192 Dalam hal teritorial, muncul kekuatan baru yaitu kekuatan pemerintah daerah untuk menandingi pemerintah pusat [Lay & Pratikno,2002:41].

193 Fragmentasi Negara: (i) fragmentasi pelaku politik; (ii) partai politik; (iii) militer; (iv) ideology; (v) lembaga-lembaga kekuasaan formal Negara (DPR, birokrasi); (vi) lembaga perwakilan vs eksekutif; (vii) teritori pengelolaan (pusat vs daerah) [Lay & Pratikno,2002:40-8].

194 Fragmentasi masyarakat: (i) pelaku (muncul aktor bagian dari Negara: demonstrasi guru menuntut kenaikan gaji); (ii) asosiasi masyarakat (kasus ABN membela Wiranto); (iii) ideologi (hijau muda vs hijau tua; radikal, liberal, konservatif, modernis, neo-modernis, transformis); (iv) sayap paramiliter; (v) agama (agama vs sekuler); (vi) etnis (Melayu vs Dayak, Iramasuka); (vii) teritori (pendatang vs asli; pusat vs daerah).

195 Kegagalan seperti ini adalah tipikal dari gerakan masyarakat yang semula sangat solid ketika berhadapan dengan rezim otoritarian, menjadi gerakan yang terpolarisasi ketika rezim mengalami transisi menuju demokrasi [Lay & Pratikno,2002:57].

kepentingan politik maupun ideologis di antara kelompok-kelompok yang terfragmentasi dapat memanfaatkan wacana HAM dan Komnas HAM sebagai bagian penting dari proyek masing-masing kekuatan. Penggal waktu ini, menurut Harkrisnowo, ditandai oleh 'penurunan orang yang datang ke Komnas HAM,' karena makin menjamurnya NGO/Ornop yang bahkan lebih berani dari Komnas HAM, sehingga Komnas HAM tidak menjadi 'the only one' pegiat HAM [Noor & Jebatu,2004:24]. Isu penegakan HAM paska tahun 1998 dipengaruhi oleh fragmentasi kekuatan-kekuatan politik baik yang ada di dalam Negara maupun masyarakat, atau dengan kata lain format politik yang terpolarisasi dan terfragmentasi itu menjadi *setting* bagi kelembagaan Komnas HAM paska 1998 [Lay & Pratikno,2002].

Interplay RSA dan Gerakan HAM

Komnas HAM memperoleh posisi legal sebagai lembaga mandiri,¹⁹⁶ yang keberadaannya nampak unik dalam konteks hak asasi manusia. *Pertama*, pada sisi sebagai lembaga negara, Komnas HAM berada di dalam ranah negara, sehingga dapat disebut sebagai salah satu wujud nyata dari aparatus negara,¹⁹⁷ sebagaimana aparatus negara yang lain, yang memiliki kewenangan¹⁹⁸ dan kewajiban¹⁹⁹ legal di satu pihak, dan di pihak lain juga mempunyai hak. Pada sisi ini Komnas HAM sebagai salah satu lembaga penegak hukum memiliki dua tujuan utama,²⁰⁰ dan mengemban empat peran,²⁰¹ yang ketika peran itu dijalankan, mau tak mau harus berhubungan dengan lembaga penegak hukum lain. Ketika melaksanakan kewenangannya melakukan penyelidikan, misalnya, seringkali Komnas HAM harus berhubungan dengan aparatus negara yang lain, yang memiliki kewenangan yang mirip sebagai sesama aparat penegak hukum dan HAM. Hubungan dengan lembaga penegak hukum lain itu seharusnya bersifat kooperatif, akan tetapi adakalanya pada satu saat tertentu secara empirikal sebaliknya justru bersifat konfliktual, atau setidaknya bernuansa kompetitif.²⁰²

196 Pasal 1 butir 7 Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa: Komisi Hak Asasi Manusia yang selanjutnya disebut Komnas HAM adalah lembaga mandiri yang kedudukannya setingkat dengan lembaga Negara lainnya yang berfungsi melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi hak asasi manusia.

197 Dalam perspektif Althusserian, Komnas HAM bisa masuk ke dalam kategori '*repressive state apparatus*' ketika berperan sebagai pelaku penegakan HAM; tetapi juga bisa ke dalam kategori '*ideological state apparatus*' pada saat melakukan peran sebagai pelaku kegiatan penyuluhan, misalnya.

198 Kewenangan Komnas HAM dinyatakan secara eksplisit dalam pasal 89 UU No. 39/1999: (i) pengkajian dan penelitian; (ii) penyuluhan; (iii) pemantauan; dan (iv) mediasi; dan pasal 18 UU No.26/2000, yakni melakukan penyelidikan terhadap pelanggaran HAM yang berat.

199 Kewajiban Komnas HAM adalah: menyampaikan laporan tahunan tentang pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenangnya, serta kondisi hak asasi manusia, dan perkara-perkara yang ditanganinya kepada DPR RI dan Presiden dengan tumbusan kepada Mahkamah Agung (UU No. 39/1999 pasal 97). Selain itu ada kewajiban Komnas yang lebih luas, yakni: (i) mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia; dan (ii) meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia (pasal 75 UU No. 39/1999)

200 Secara legal-normatif, tujuan Komnas HAM adalah: (i) mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia; dan (ii) meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia (pasal 75 UU No. 39/1999).

201 Peran atau fungsi legal-normatif Komnas HAM, menurut UU No. 39/1999, adalah: (i) pengkajian dan penelitian; (ii) penyuluhan; (iii) pemantauan; dan (iv) mediasi; dan pasal 18 UU No.26/2000, yakni melakukan penyelidikan terhadap pelanggaran HAM yang berat. Menurut Harkrisnowo, tugas institusi nasional Komisi Nasional (dalam hal ini Komnas HAM), berdasarkan instrument PBB, adalah: (i) edukasi/pendidikan, (ii) *advisory*/memberikan pendapat atau *advis* kepada pemerintah dan lainnya, (iii) melakukan investigasi/penyelidikan yang netral atau tidak berpihak [Noor & Jebatu,2004:25].

202 Sifat konfliktual dan kompetitif ini antara lain merupakan akibat dari saling tumpang-tindihnya tugas dan kewenangan berbagai lembaga/departemen yang bekerja pada ranah penegakan hukum, dan batas-batas dari masing-masing lembaga itu tidak dirumuskan secara jelas dan tegas, sebagaimana diakui oleh Harkrisnowo [Noor & Jebatu,2004]

Kedua, pada sisi kedua dari mata uang yang sama, Komnas HAM, sebagai lembaga yang terlibat di dalam penegakan HAM, haruslah bertindak mandiri²⁰³ dan impartial.²⁰⁴ Di dalam meningkatkan perlindungan dan penegakan HAM [Pasal 75] dan melakukan pemantauan [(Pasal 89 (3) UU No. 39/1999] serta penyelidikan terhadap pelanggaran HAM yang berat [Pasal 18 UU No. 26/2000], Komnas HAM dihadapkan pada peristiwa yang melibatkan (i) pelaku, (ii) korban – termasuk saksi --, dan (iii) tindakan/perbuatan pelanggaran HAM.²⁰⁵ Berkenaan dengan pelaku pelanggaran HAM, berbeda dengan pemahaman konvensional,²⁰⁶ dikenal dua kategori yaitu yang disebut sebagai 'state actor' dan 'non-state actor'.²⁰⁷ Dalam kaitannya dengan 'state actor' seringkali Komnas HAM menghadapi kendala yang bersifat eksternal-struktural maupun kesulitan yang muncul dari sifat kelembagaan atau perasaan kekelompokan di dalam lembaga yang bersangkutan. Sedangkan berkenaan dengan korban (dan juga saksi), kesulitan yang mesti dihadapi oleh Komnas HAM lebih berasal dari kemampuan naratif pengungkapan pengalaman atas peristiwa yang dialami atau disaksikan secara rinci akurat, dan kesediaan untuk memberikan keterangan yang sah dan handal.

Kerumitan aktualisasi kedua sisi peran itu akan bertambah manakala Komnas HAM sama sekali tidak bisa melepaskan diri dari pusaran konflik kepentingan (politik) yang terjadi di lingkungan sekitarnya, misalnya kepentingan elit pemegang kekuasaan dan penyelenggara kekuasaan negara yang diinternalisasikan ke dalam Komnas HAM secara kelembagaan. Di dalam *sphere* ini terbuka dan terjadi *interaksi* atau *interplay* antara Komnas HAM dan anasir yang terlibat di dalam peristiwa pelanggaran HAM.

203 Asmara Nababan member pengertian 'mandiri' sebagai: (i) bebas dari campur tangan negara, (ii) bebas dari campur tangan partai politik; (iii) bebas dari campur tangan *private sector*. Untuk menjamin kemandirian ini *Paris Principles* memuat 3 prinsip, yaitu: (a) pluralisme harus tercermin dalam komposisi anggota; (b) otonomi organisasi: insititusi mempunyai karyawan dan kantor terlepas dari pemerintahan, dan tidak tunduk pada pengawasan keuangan yang bisa mempengaruhi kemandiriannya; (c) mandat anggota yang tetap pada periode tertentu [Noor & Jebatu, 2004:2-3].

204 *Impartial* berarti adil (dalam memberikan penilaian); tidak bersifat berat-sebelah, dan lebih menguntungkan satu pihak daripada pihak yang lain [Horby, 1987:424] atau tidak pandang bulu.

205 Di dalam kegiatan penyelidikan biasanya dirumuskan menjadi jargon 'who did what to whom', yaitu 'siapa' (*who*) yang melakukan tindakan/perbuatan yang diduga melanggar HAM; 'melakukan tindakan apa' (*did what*); dan 'kepada siapa tindakan/perbuatan itu ditujukan' (*to whom*). Sudah barang tentu penyelidikan tidak berhenti di sini, akan tetapi biasanya dilanjutkan dengan pertanyaan lain: *when (tempus delicti)* atau kapan perbuatan itu dilakukan; *where (locus delicti)* atau di mana perbuatan dilakukan dan seterusnya.

206 Pelanggaran hak asasi manusia ditakrifkan secara berbeda oleh berbagai penulis dan telah lama menjadi perdebatan. Secara konvensional pelanggaran hak asasi manusia terutama dilihat sebagai tanggung-jawab negara, di dalam konteks kewajibannya terhadap warga negara. Berbagai ahli yang mendukung pendapat ini, antara lain menyatakan bahwa: '...pelanggaran hak asasi manusia dilakukan oleh negara lewat agen-agensya (polisi, angkatan bersenjata dan setiap orang yang bertindak dengan kewenangan dari negara) melawan individu.' English & Stapleton [1997:4] membandingkan takrif itu dengan takrif tindakan kejahatan (yaitu *tindakan kejahatan atau tindakan-tindakan yang dilakukan oleh seseorang atau lebih yang bersifat melukai atau merusak masyarakat, dan telah dilarang oleh hukum domestik negara* [English & Stapleton, 1997:4]. Conde [1999] menakrifkan pelanggaran HAH sebagai 'kegagalan dari satu negara atau pihak lain yang secara legal berkewajiban untuk patuh pada satu norma/kaidah hak asasi manusia internasional. Kegagalan untuk menjalankan kewajiban adalah pelanggaran atas kewajiban itu' [Conde, 1999: 156].

207 Konferensi Dunia tentang Hak Asasi Manusia di Wina pada tahun 1993 mengembangkan satu perspektif yang lebih luas atas hak asasi manusia, yaitu pengakuan kuat bahwa hak asasi manusia (yang terdiri dari hak-hak sipil, budaya, ekonomi, politik dan sosial) tidak bisa dipilah-pilah, saling berkaitan dan saling bergantung; yang juga menjadi tanggung jawab dari berbagai pelaku lain bukan hanya Negara, yang berakibat pada takrif pelanggaran hak asasi manusia [Dueck et.al.:2001]. Indonesia menerima perspektif lebih luas itu, seraya juga menakrifkan pelanggaran hak asasi manusia sebagai berikut ini: *Pelanggaran hak asasi manusia adalah setiap perbuatan seseorang atau kelompok orang termasuk aparat negara baik disengaja maupun tidak disengaja atau kelalaian yang secara melawan hukum mengurangi, menghalangi, membatasi, dan atau mencabut hak asasi manusia seseorang atau kelompok orang yang dijamin oleh undang-undang ini, dan tidak mendapatkan, atau dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar, berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku* [UU. No.39/1999 Pasal 1 butir 7].

Advokasi

Di dalam rumusan seluruh pasal-pasal UU No. 39/1999 sama sekali tidak dijumpai istilah ‘advokasi’, akan tetapi anasir²⁰⁸ dan asas-asas dasar advokasi²⁰⁹ tersirat di balik dan di dalam pasal (pasal 75 dan 89 UU No. 39/1999) yang menyebutkan ‘tujuan’ dan ‘fungsi’ normatif Komnas HAM, yaitu fungsi *edukasi*, *advisory*, dan *investigasi* [Harkrisnowo, 2004 dalam Noor & Jebatu, 2004] – meski dapat diperkirakan bahwa tafsir seperti ini akan ditentang oleh kubu yang memegang kuat paradigma legalistik-positivistik--.²¹⁰ Beberapa diantara anasir dari pengertian advokasi yang tersirat adalah pembelaan secara lisan atau tertulis, sedangkan berbagai asas dasar advokasi yang dapat ditemukan di balik rumusan ‘tujuan’ dan ‘fungsi’ adalah kegiatan yang disadari dan sistematis untuk mempengaruhi kebijakan publik (termasuk dalam hal hak asasi manusia) serta mengubah hubungan kekuasaan. Bentuk konkrit kegiatan advokasi Komnas HAM adalah: (i) menulis rekomendasi dari beragam kegiatan (misalnya pengkajian) untuk memberikan sumbangan pada perubahan kebijakan, terutama berkenaan dengan penghargaan, perlindungan, dan pemenuhan HAM, baik kepada lembaga legislasi, maupun aparat eksekutif; (ii) penyuluhan, pendidikan, dan pelatihan untuk mengubah pengetahuan kognitif, kesadaran, sikap, dan perilaku yang dapat memberikan penghormatan, perlindungan HAM; (iii) pemantauan atas peristiwa yang patut diduga terjadi pelanggaran HAM agar korban dari peristiwa itu memperoleh hak-haknya yang fundamental.

Interplay RSA dan Komnas HAM

Di dalam penelitian ‘interaksi’ mengandung pengertian yang khusus,²¹¹ meski pada praktik hubungan sosial interaksi diberi makna sebagai komunikasi dan saling hubungan antara dua individu (atau kelompok) atau lebih. Tingkah laku (kelakuan) sosial di dalam interaksi dilakukan lewat bahasa, simbol, dan gerak tubuh ketika orang saling tukar makna yang mempunyai efek timbal-balik atas kelakuan, harapan, dan pikiran masing-masing [Theodorson & Theodorson,197:211]. Sebagaimana telah disebut, dalam praktik ‘advokasi’ Komnas HAM harus

208 Anasir yang terkandung dalam istilah advokasi nampak dalam takrif atas istilah itu. Secara leksikal, advokasi mengacu ke ‘pembelaan untuk memberi dukungan kepada sesuatu’ (Hornby,1974:14), atau ‘tindakan membela, membicarakan, atau menulis untuk memberi dukungan kepada sesuatu hal’ (Neufeldt & Guralnik,1988:20). Lihat Hornby, AS., *Oxford Advanced Learner’s Dictionary of Current English*, (Revised and Updated), London, Oxford University Press, 1974; dan Neufeldt & Guralnik, 1988:20).

209 Asas-asas dasar advokasi tercermin di dalam berbagai takrif tentang advokasi. Lihat Miller & Covey [2005] yang menulis bahwa: ‘Rekan-rekan di India menggambarkan advokasi sebagai sebuah proses yang terorganisasi, sistematis, dan sengaja untuk mempengaruhi perkara kepentingan umum dan mengubah hubungan kekuasaan guna memperbaiki kehidupan orang yang tidak memiliki hak suara. Rekan dari Amerika Latin merumuskannya sebagai proses perubahan sosial yang ditujukan untuk membentuk arah partisipasi publik, kebijakan, dan program agar menguntungkan kaum yang terpinggirkan, mempertahankan hak asasi manusia, dan melindungi lingkungan. Rekan dari Afrika melukiskan advokasi mereka sebagai bersikap membela kaum miskin, mencerminkan nilai inti seperti pemerataan, keadilan dan saling menghormati, dan memusatkan perhatian pada pemberdayaan kaum miskin dan bertanggungjawab kepada mereka’ [Miller & Covey, Buku Pedoman Advokas; Kerangka kerja untuk perencanaan, bertindak, dan refleksi, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia,2005:13].

210 Paradigma legalistik-positivistik adalah satu paradigma yang dianut oleh kebanyakan ahli hukum di Komnas HAM. Prof. Satjipto Rahardjo, seorang professor emeritus Universitas Diponegoro Semarang, mantan anggota Komnas HAM, memerikan paradigma legalistik-positivistik sebagai cara berpikir dalam hukum warisan berpikir abad XIX yang bertolak dari berpikir berdasar kecerdasan rasional yang bersifat datar, logis, dan mandasarkan pada peraturan formal. Kredo yang digunakan adalah ‘peraturan dan logika’ (*rules and logic*). Menjalankan hukum dipraktikkan sebagai kutak-katik rasional mengenai peraturan, prosedur, asas, dan lain kelengkapan hukum. Proses hukum cenderung menjadi ajang mencari menang di atas pencarian keadilan. Hukum belum dijalankan secara bermakna. Hak asasi manusia (HAM) belum dijalankan menurut kedalaman maknanya, tetapi masih diikat kredo ‘peraturan dan logika’. Menjalankan HAM seperti itu dimungkinkan oleh cara berpikir yang masih datar, linier, dan tidak berusaha menjangkau sampai ke kedalaman makna [Kompas,30/12/02]. Paradigma lawannya cenderung lebih bersifat interpretif seraya menekankan perlunya perspektif moral dan keadilan untuk menemukan dan memberi makna pada kebenaran materiil dalam penegakan hukum.

211 Secara umum, interaksi adalah *interplay* yang dinamis dan hubungan saling menentukan diantara dua peubah atau lebih. Interaksi adalah saling pengaruh antar peubah sehingga nilai dari setiap peubah mempengaruhi nilai peubah lain yang terlibat di dalam hubungan itu [Theodorson & Theodorson,197:210-211].

berinteraksi dengan aparat hukum lain yang juga bergerak dalam ranah penegakan hukum. Pelaksanaan peran *advisory* membuka ruang interaksi antara Komnas HAM dengan lembaga yang diperlakukan sebagai pihak yang layak menerima rekomendasi; pelaksanaan peran *edukasi* memberi ruang interaksi Komnas HAM dengan para peserta yang berasal dari berbagai lembaga eksekutif dan organisasi non-pemerintah; sedangkan peran *investigasi*/pemantauan membuka ruang interaksi yang sedikit lebih rumit dengan aparat negara, yang kadangkala dalam peristiwa tertentu terlibat dalam atau ikut bertanggung-jawab atas tindakan/perbuatan pelanggaran HAM. Jika terjadi peristiwa yang di dalamnya terkandung unsur pidana dan sekaligus unsur pelanggaran HAM, maka penyelidikan atas peristiwa itu dapat melibatkan penyidik dari Komnas HAM²¹² dan sekaligus penyidik dari kepolisian, maka terbuka ruang interaksi antara Komnas HAM dan kepolisian yang masing-masing memiliki kewenangan penyelidikan. Bila dalam peristiwa seperti itu penyidik dari Komnas HAM dan penyidik dari kepolisian secara sendiri-sendiri melakukan kewenangannya melakukan penyelidikan maka dapat dan akan muncul masalah yang bersentuhan dengan asas hukum pidana berkenaan dengan apa yang disebut sebagai '*double jeopardy*'²¹³ atau asas umum hukum internasional '*ne bis in idem*,'²¹⁴ yang dianggap bisa merugikan seseorang.

Manakala terjadi peristiwa yang diduga mengandung unsur pelanggaran berat HAM, Komnas HAM yang memiliki kewenangan penyelidikan juga mau tidak mau akan berinteraksi dengan aparat Negara yang lain, misalnya kepolisian, dan Kejaksaan Agung.²¹⁵ Selain itu, jika dalam peristiwa yang diduga terjadi tindakan pelanggaran berat HAM itu melibatkan aparat represi Negara (misalnya polisi, tentara), maka ruang interaksi antara Komnas HAM dengan aparat kepolisian dan aparat militer akan memiliki warna lain, yakni Komnas HAM sebagai penyidik pelanggaran HAM dan anggota (aparat) polisi atau militer sebagai saksi atau yang patut diduga terlibat di dalam tindakan pelanggaran HAM sebagai pelaku. Dengan demikian, secara garis besar terbuka dua kemungkinan sifat atau warna interaksi antara Komnas HAM dengan 'pelaku' penegak hukum yang lain, dan 'pelaku' tindakan pelanggaran HAM, yakni: (i) interaksi yang kooperatif; dan (ii) interaksi yang non-kooperatif atau bahkan konfliktual.

Interaksi Kooperatif

Interaksi kooperatif terjadi bilamana kedua belah pihak yang berinteraksi bersedia melakukan apa yang diminta oleh pihak lain, atau pihak lain dapat menerima permintaan yang diajukan oleh pihak yang satu. Salah satu wujud yang dapat menjadi landasan bagi interaksi yang kooperatif dan positif yang pernah terjadi adalah 'Pernyataan

212 Fungsi penyelidikan secara legal dimiliki oleh Komnas HAM, sebagaimana disebutkan di dalam UU No. 39 Tahun 1999 Pasal 76 jo. Pasal 89 (3).

213 *Double Jeopardy* adalah asas hukum pidana yang diterima secara umum yang menyatakan bahwa seseorang tidak bisa dinyatakan melakukan kejahatan yang sama untuk kedua-kalinya. Asas ini diungkapkan di dalam istilah Latin *Non Bis in Idem* ([Conde,1999:38].

214 *Non (or Ne) Bis in Idem* adalah asas umum dari hukum internasional yang diterapkan di dalam penyebab tindakan kejahatan yang menyatakan bahwa seseorang tidak bisa dituntut untuk satu kejahatan yang sama kedua-kalinya. Ini adalah asas bahaya ganda yang besar (*Principle of Double Jeopardy*) di dalam hukum internasional; sekarang paling biasa mengacu ke tuntutan berganda pada tingkat internasional dan domestik. *Non bis in idem* dan *ne bis in idem* berarti sama [Conde,1999:95].

215 Dalam peristiwa pelanggaran HAM yang berat Komnas HAM berperan sebagai satu-satunya lembaga yang mempunyai kewenangan melakukan penyelidikan, lihat: UU No. 26 tahun 2000 Pasal 18 (1). Sedangkan Jaksa Agung memegang kewenangan penyidikan [UU No. 26 tahun 2000 Pasal 21 (1)] dan penuntutan [UU No. 26 tahun 2000 Pasal 23 (1)].

Kesepahaman' (*Memorandum of Understanding*) antara Komnas HAM dan Mabes POLRI yang ditanda-tangani kedua belah pihak pada tahun 2005.²¹⁶ 'Pernyataan Kesepahaman' itu antara lain memuat kesepakatan untuk saling bekerjasama dalam melakukan peran masing-masing yang bersinggungan, misalnya melakukan pelatihan HAM (edukasi), dan saling bertukar informasi berkenaan dengan kegiatan investigasi terhadap peristiwa pelanggaran HAM. Dalam tingkat yang lebih rendah bentuk interaksi kooperatif yang terbatas terjadi di dalam kegiatan pelatihan tentang HAM yang diselenggarakan oleh Komnas HAM, ketika sejumlah lembaga aparatus represi negara (polisi, tentara, jaksa, hakim) mengirimkan anggota aktifnya sebagai peserta pelatihan.²¹⁷ Satu bentuk komunikasi yang lebih rendah lagi, seringkali lebih bersifat sepihak, yaitu bentuk rekomendasi yang diberikan oleh Komnas HAM²¹⁸ kepada lembaga, instansi,²¹⁹ departemen,²²⁰ atau pihak eksekutif (presiden²²¹ atau pemerintah²²²), dan pihak legislatif DPR²²³ serta MPR.²²⁴ Dalam kegiatan pemantauan (investigasi) interaksi antara Komnas HAM (di lapangan dilakukan oleh investigator) dengan POLRI (di tingkat lapangan direpresentasikan oleh agen polisi di tingkat Polres, maupun Polda). Contoh-contoh interaksi positif itu antara lain terlihat di dalam beberapa kasus ini:

- Kasus Bulukumba: Kasus Bulukumba adalah kasus yang berkaitan dengan peristiwa bentrokan antara petani di Kajang Bulukumba, Sulawesi Selatan, dengan aparat polisi di Polres Bulukumba.²²⁵ Tim Penyelidikan memperoleh kemudahan untuk memeriksa sejumlah agen polisi yang diduga mengetahui dan/atau terlibat di dalam peristiwa ini, baik di tingkat prajurit, perwira menengah, maupun perwira tinggi. Pemeriksaan ini dilakukan di kantor Polres Bulukumba, Polres Bone, Polda Sulteng di Makassar. Tim Penyelidik memperoleh fasilitas untuk melakukan pemeriksaan, dan oleh karena itu juga data yang cukup untuk merekonstruksi peristiwa dan menganalisis peristiwa ini [Lihat Laporan Kasus Bulukumba].
- Kasus UMI: Nyaris sama dengan pengalaman penyelidikan kasus Bulukumba, pada proses penyelidikan kasus bentrokan antara mahasiswa UMI, Makassar, dengan pasukan polisi Makassar,²²⁶ Tim Penyelidik

216 Kesepakatan Bersama (*Memorandum of Understanding*) antara Komnas HAM dan Polri ditanda-tangani oleh Komnas HAM dengan Kepolisian Negara RI pada 10 Juni 2005. Maksud dan Tujuan Kesepakatan Bersama ini adalah untuk meningkatkan sinergi dan profesionalisme masing-masing pihak dalam melaksanakan fungsi, tugas dan wewenangnya. Kerja sama ini dilakukan untuk mengefektifkan penanganan kasus-kasus pelanggaran HAM, khususnya yang melibatkan aparat kepolisian, dan pembinaan kerja sama pendidikan bagi peningkatan profesionalisme masing-masing pihak [Komnas HAM, 2006: 14].

217 Pelatihan ini disebut sebagai pelatihan HAM untuk Kelompok-kelompok Strategis yang dilakukan pada masa sebelum penerapan UU No. 39/1999. Didalam pelatihan pemantauan HAM yang diselenggarakan atas kerjasama antara Sub Komisi Pemantauan dan Sub Komisi Pendidikan dan Penyuluh di berbagai wilayah (Aceh; Sumatera Utara, Sumatera Barat; Sulawesi Selatan & Tenggara; Sulawesi Utara & Tengah; NTT; Bali & NTB; Maluku Utara, Tengah, Tenggara; Sumatera Selatan & Bengkulu; Riau & Kepri; Jawa Timur, Tengah, Barat, dan Yogyakarta), yang dilakukan antara tahun 2004 s/d 2007 juga terlibat sejumlah personel jaksa, hakim, polisi sebagai peserta. Lihat Laporan-laporan Pelatihan.

218 Rekomendasi itu biasanya dikemukakan secara tertulis (dalam bentuk surat rekomendasi) berkenaan dengan HAM. Komnas HAM, pada tahun 2006 saja mengeluarkan 402 rekomendasi, yang terdiri dari 139 rekomendasi yang berkaitan dengan pelanggaran hak ekonomi, sosial, dan budaya, 187 rekomendasi yang berkaitan pelanggaran hak sipil dan politik, serta 76 rekomendasi yang berkaitan dengan pelanggaran terhadap perlindungan kelompok khusus [Komnas HAM, 2006: 57]. Lihat Laporan-laporan Komnas HAM, sejak tahun 1999 sampai dengan 2006.

219 Misalnya Komnas HAM meminta kepada Kejaksaan RI melakukan penyidikan sampai pada tingkat penuntutan di Pengadilan HAM terhadap para pelaku berkenaan dengan pelanggaran HAM di Papua (KPP HAM Papua) [Komnas HAM, 2002: 163-4].

220 Pada tanggal 13 Maret Komnas HAM mengirimkan surat rekomendasi tentang amandemen UU No. 39/1999 berupa naskah akademis yang berisi usul perubahan rumusan pasal tentang: (i) sekretaris jenderal; (ii) jumlah anggota; (iii) hak untuk menggugat; dan (iv) perwakilan Komnas HAM. Usulan ini memperoleh tanggapan dari Menkeu HAM pada tanggal 29 Mei 2001.

221 Komnas HAM meminta perhatian Presiden untuk menyelesaikan kasus tersebut, dan merekomendasikan pembentukan KPP kasus ini dan mengundang anggota Komisi Penyelidik Nasional [Komnas HAM, 2003: 42].

222 Misalnya: Komnas HAM mendesak pemerintah agar segera mengeluarkan Peraturan Pemerintah mengenai perlindungan saksi dan korban sebagaimana tercantum dalam pasal 34 UU No. 26/2000 tentang Pengadilan HAM [Komnas HAM, 2002: 163-4].

223 Komnas HAM menyampaikan surat kepada DPR tanggal 9 November 2002 menyatakan adanya ketentuan-ketentuan dalam Perppu No 1/2002 yang dapat mengarah pada pelanggaran HAM dan menyerukan agar DPR menolak kedua Perppu tersebut untuk disahkan menjadi UU. Komnas HAM merekomendasikan agar Pemerintah dan DPR secepatnya membahas Rencana Undang-undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme [Komnas HAM, 2003: 29-30]. Penyusunan Draft RUU tentang Kewarganegaraan... telah disampaikan kepada Badan Legislatif DPR pada awal 2002 [Komnas HAM, 2003: 47]... Draft RUU tentang Catatan Sipil diserahkan kepada DPR sebagai hak inisiatif Pemerintah c.q. Departemen Dalam Negeri [Komnas HAM, 2003: 48].

224 Rekomendasi berkenaan dengan hasil kajian berbagai ketetapan MPR.

225 Tentang rician kasus Bulukumba ini lihat: Billah et al., M.M., Laporan Pemantauan Peristiwa Bulukumba, Jakarta, Komnas HAM, 2004.

226 Kasus UMI berkenaan dengan peristiwa bentrokan antara mahasiswa UMI dengan polisi di Makassar, ketika sejumlah agen polisi dianggap 'menyerbu' Kampus UMI Makassar. Lihat: Billah et al., M.M., Laporan Pemantauan Kasus UMI Makassar, Jakarta, Komnas HAM, 2005.

Komnas HAM menikmati interaksi positif dengan jajaran Polda Sulawesi Tengah di Makasar. Polda menyediakan tempat pemeriksaan dan membantu menyediakan dan mendatangkan sejumlah agen polisi yang terkait dengan peristiwa ini [Lihat laporan Kasus UMI Makasar].

- Kasus Manggarai: Kasus ini berkenaan dengan sengketa tanah, yang mendorong demonstrasi petani di Mapolres Manggarai yang berbuntut bentrokan antara petani Colol, Kabupaten Manggarai, Nusa Tenggara Timur, dengan polisi, yang berkibat jatuhnya korban meninggal dan luka tertembak.²²⁷ Tim Penyelidik memperoleh fasilitas tempat pemeriksaan di Mapolres Manggarai, dan dibantu untuk menyiapkan para saksi dari pihak polisi untuk diperiksa. Bahkan pemeriksaan lanjutan dilakukan di Mapolda NTT, yang difasilitasi oleh Polda NTT.
- Kasus Aceh: Tim Pemantau Aceh pada masa CoHA²²⁸ dan masa Darurat Militer²²⁹ diterima secara bersahabat oleh Kapolda NAD, dan bahkan Kapolda menawarkan bantuan pengawalan bagi tim, akan tetapi tim menyatakan bisa dan harus bekerja sendiri.²³⁰ Tim selalu memberitahukan Kapolda kapan pemantauan lapangan dilakukan, dan Kapolda diharapkan memberitahu jajaran polisi di lapangan tentang keberadaan Tim Pemantau, guna menghindari kemungkinan salah paham yang amat mungkin terjadi di lapangan.
- Kasus Ahmadiyah Parung Bogor: Dalam proses pemeriksaan dalam pemantauan kasus penyerangan Jema'at Ahmadiyah di kampus Al Mubarak Parung Bogor, bulan Juli 2005, Tim Pemantau memperoleh bantuan berupa penyediaan ruang pemeriksaan anggota polisi, dan penyediaan saksi-saksi dari pihak polisi.

Interaksi Non-Kooperatif dan Konflikual

Berbagai contoh interaksi yang disebutkan itu tidak selamanya berjalan sesuai dengan yang diharapkan, dan tidak semua yang telah dilakukan berjalan mulus tanpa kesulitan apapun. Misalnya saja terdapat keluhan dari pihak Komnas HAM bahwa dalam 'sosialisasi MoU' di tingkat lapangan tidak selamanya pihak polisi dapat atau dengan terbuka dan senang hati memenuhi permintaan yang diajukan oleh pihak Komnas HAM, meskipun penolakan itu dilakukan dengan cara yang sopan dan halus.²³¹ Pendek kata di samping terjadi interaksi kooperatif yang

227 Kasus ini telah dilaporkan dalam laporan pemantauan. Lihat: Billah, M.M., Laporan Pemantauan Peristiwa Manggarai, Jakarta, Komnas HAM, 2005.

228 CoHA (*Cessation of Hostilities Agreement* = kesepakatan penghentian permusuhan) adalah perjanjian yang ditanda-tangani oleh pemerintah RI dan GAM pada 9 Desember 2002 di Jenewa, Swiss sebagai upaya untuk menyelesaikan pergolakan di Aceh, yang dimediasi oleh Henry Dunant Center (HDC). Upaya ini gagal, dan kemudian pemerintah RI untuk melaksanakan operasi terpadu di Aceh guna menyelesaikan konflik di Aceh. Operasi terpadu tersebut meliputi operasi keamanan, operasi kemanusiaan, operasi penegakan hukum, dan operasi pemantapan roda pemerintahan. Untuk melaksanakan operasi terpadu, Presiden RI mengeluarkan Keputusan Presiden No. 28/2003 yang menyatakan bahwa terhitung sejak 19 Mei 2003 seluruh wilayah Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam Keadaan Bahaya dengan tingkatan Keadaan Darurat Militer [Komnas HAM, tt.].

229 Masa Darurat Militer: Presiden RI mengeluarkan Keputusan Presiden No. 28/2003 yang menyatakan bahwa terhitung sejak 19 Mei 2003 seluruh wilayah Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam Keadaan Bahaya dengan tingkatan Keadaan Darurat Militer [Komnas HAM, tt.].

230 Karena Tim Pemantau dari Komnas HAM menyatakan akan bekerja sendiri, maka Kapolda NAD menyarankan agar Tim Komnas HAM menggunakan tanda pengenal yang dapat terlihat dari jauh. Itulah sebabnya Tim Pemantau selalu mengibarkan 'bendera Komnas HAM' pada mobil yang digunakan untuk melakukan kunjungan lapangan, apalagi ketika memasuki daerah pelosok yang menjadi ajang 'pertempuran' antara TNI dengan TNA.

231 Salah satu contoh kelakuan seperti itu nampak di dalam proses apa yang disebut sebagai 'sosialisasi' MoU Komnas HAM – Mabes POLRI di berbagai wilayah. Beberapa komisioner Komnas HAM mengeluh bahwa Kapolda tertentu tidak nampak antusias dalam 'sosialisasi' itu, dan bahkan sama sekali tidak hadir dalam acara 'sosialisasi' itu. Kasus ini telah dilaporkan dalam laporan pemantauan. Lihat: Billah, M.M., Laporan Pemantauan Peristiwa Manggarai, Jakarta, Komnas HAM, 2005.

Contoh lain, misalnya: dalam proses penyelidikan yang dilakukan oleh Tim Pemantau Komnas HAM atas 'peristiwa Banggai,' yaitu peristiwa bentrokan antara aparat kepolisian dari Polres Banggai dengan para demonstran yang menolak pemindahan ibukota Kabupaten Banggai, dari kota Banggai ke kota Salakan. Bentrokan itu mengakibatkan 4 orang meninggal, dan sejumlah orang luka-luka. Kapolres Banggai menjawab permintaan Tim Pemantau untuk dapat memeriksa anggota-anggota

positif dalam kerangka penegakan hukum, akan tetapi di sisi lain juga terjadi interaksi yang sebaliknya yakni yang bersifat non-kooperatif dan bahkan kadang kala konfliktual. Interaksi yang disebut belakangan ini pada kenyataannya mengejauwanti di dalam berbagai gradasi (tingkatan) yang beragam, sejak yang paling rendah nuansa konfliktualnya sampai yang paling tinggi, yang cenderung defensif yakni: (i) pengabaian, (ii) penolakan, (iii) pembangkangan, sampai yang cenderung ofensif, yaitu (iv) 'teror' dan 'ancaman', dan (vii) 'penyerangan.'

Pengabaian

Laporan Komnas HAM tahun 2006 saja menyebutkan bahwa Komnas HAM telah mengeluarkan 402 rekomendasi, yang terdiri dari 139 rekomendasi yang berkaitan dengan pelanggaran hak ekonomi, sosial, dan budaya, 187 rekomendasi yang berkaitan pelanggaran hak sipil dan politik, serta 76 rekomendasi yang berkaitan dengan pelanggaran terhadap perlindungan kelompok khusus [Komnas HAM,2006:57]. Akan tetapi dikeluhkan bahwa rekomendasi itu seringkali atau bahkan sama sekali tidak memperoleh perhatian dari yang diberi rekomendasi atau pihak terkait, atau dengan kata lain ada pengabaian²³² atas rekomendasi Komnas HAM. Pengabaian atas rekomendasi itu tercermin dari keluhan Komnas HAM atas sejumlah rekomendasi yang hampir selalu diungkapkan di dalam laporan tahunan yang diterbitkan oleh Komnas HAM. Berbagai contoh yang dapat menunjukkan pengabaian atas rekomendasi yang ditujukan ke berbagai lembaga dapat disebutkan sebagai berikut:

- Komnas HAM melakukan pengkajian Ketetapan MPRS dan MPR dari segi keselarasan atau ketidakselarasan ketetapan-ketetapan itu dengan HAM. Kajian ini antara lain menemukan: 16 ketetapan yang dipandang sesuai atau tidak bertentangan dengan nilai-nilai HAM; 4 (empat) ketetapan yang seluruhnya atau sebagian materinya nyata-nyata bertentangan dengan nilai-nilai HAM (yaitu: Tap MPRS No. XXV/MPRS/1966 tentang PKI; Tap MPR No. III/MPR/1988 tentang Pemilu; Tap MPR No. XIV/MPR/1998 tentang Pemilu; Tap MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI/POLRI) [Komnas HAM,tt.:54-8]. Komnas HAM telah menyampaikan temuan ini dan mengirimkan rekomendasi, akan tetapi tidak ada laporan tentang tanggapan atas rekomendasi itu dari pihak terkait. Tiadanya tanggapan itu paling sedikit menunjukkan ketidakpedulian pihak terkait atas rekomendasi dan masalah yang diangkat oleh Komnas HAM.
- Komnas HAM meminta perhatian Presiden untuk menyelesaikan kasus terbunuhnya Ketua Presidium Papua Theys H. Eluay, dan merekomendasikan pembentukan KPP kasus ini dan mengundang anggota Komisi Penyelidik Nasional [Komnas HAM, 2003:42]. Tidak disebutkan apakah rekomendasi ini memperoleh tanggapan. Jika benar tidak ada tanggapan sama sekali dari Presiden atas rekomendasi ini, maka didapatkan tanda bahwa Presiden tidak menaruh perhatian pada rekomendasi dan isinya. Dengan kata lain ada petunjuk tentang ketidakpedulia Presiden terhadap ihwal hak asasi manusia.
- Komnas HAM mengirim rekomendasi kepada pemerintah agar kasus 14 Juni 2001 di Kebun Cengkeh

polisi yang terlibat 'bentrokan'; tetapi permintaan itu dijawab bahwa peristiwa itu sudah ditangani pihak propam Polda Sulawesi Tengah, dan Tim Pemantau diharap bisa memintanya ke pihak propam saja.

232 Pengabaian adalah proses, perbuatan, cara mengabaikan (tidak mempedulikan, melalaikan yang menjadi kewajiban, tugas, pekerjaan); menyia-nyiakkan; tidak menggunakan baik-baik; membiarkan terlantar (terbengkalai dsb) [Ali et.al.,1996:1]; mempersetankan, mengecilkan, menyampingkan, menyepelekan, meremehkan, merendahkan; dan mengendapkan, menggantungkan (perkara), [Endarmoko,2006:1-2].

Ambon²³³ yang disebutkan di dalam rekomendasi itu agar ditindak-lanjuti, sehingga tertuduh pelaku pelanggaran HAM dapat diajukan ke persidangan di Peradilan Militer/Peradilan Umum. Sampai akhir 2001, Komnas HAM belum mendapatkan informasi tindak lanjut kasus tersebut dari instansi terkait [Komnas HAM,2002:98]. Jika benar demikian maka ada indikasi bahwa pemerintah mengabaikan persoalan hak asasi manusia yang terkandung di dalam peristiwa dimaksud.

- Komnas HAM menyampaikan surat kepada DPR tanggal 9 November 2002 menyatakan adanya ketentuan-ketentuan dalam Perppu No 1/2002 yang dapat mengarah pada pelanggaran HAM dan menyerukan agar DPR menolak kedua Perppu tersebut untuk disahkan menjadi UU. Komnas HAM merekomendasikan agar Pemerintah dan DPR secepatnya membahas Rencana Undang-undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme [Komnas HAM, 2003:29-30]. Tidak ada laporan apakah surat dan rekomendasi itu memperoleh jawaban yang memadai dari DPR, yang dapat menjadi tanda sikap abai terhadap persoalan yang diangkat itu.
- Penyusunan Draft RUU tentang Kewarganegaraan telah disampaikan oleh Komnas HAM kepada Badan Legislasi DPR pada awal 2002 [Komnas HAM, 2003:47]. Draft RUU tentang Catatan Sipil diserahkan kepada DPR sebagai hak inisiatif Pemerintah c.q. Departemen Dalam Negeri [Komnas HAM, 2003:48]. Tidak ada penjelasan apakah kedua draft yang dikirimkan itu ditanggapi oleh pihak terkait. Tiadanya tanggapan dari Badan Legislasi DPR ini menunjukkan pengabaianya atas rekomendasi Komnas HAM.
- Komnas HAM telah mengirim surat rekomendasi kepada Presiden, Kapolda Sumatera Utara, serta Gubernur Sumatera Utara berkenaan dengan Kasus PT Inti Indo Rayon. Komnas HAM tidak lagi melakukan pemantauan, karena telah diambil alih oleh pihak lain [Komnas HAM, 2003:70]. Tidak ada penjelasan tentang bagaimana pihak terkait menanggapi surat itu, sehingga orang dapat memperoleh kesan ketidak-sungguhan aparat Negara menangani kasus ini yang di dalamnya terkandung perbuatan pelanggaran HAM.
- Komnas HAM mengirim surat rekomendasi kepada Bupati Lombok Timur, Kapolres Lombok Timur, serta Kepala Kantor Departemen Agama Lombok Timur, sehubungan dengan Kasus penyerangan jema'at Ahmadiyah di Pancor, Lombok Timur. Dalam peristiwa penyerangan itu terlihat jelas adanya pelanggaran terhadap hak untuk bebas memeluk agama dan kepercayaan serta untuk menjalankan ibadah sesuai ajaran agama dan kepercayaan yang dianut seseorang, serta hak untuk memperoleh rasa aman [Komnas HAM, 2003:73]. Tidak ada keterangan yang menyebutkan bahwa rekomendasi itu memperoleh tanggapan dari pihak terkait. Tiadanya tanggapan itu member petunjuk bahwa aparat negara di tingkat daerah juga tidak memiliki kepekaan atas masalah hak asasi manusia.

Pengabaian terhadap rekomendasi ini telah menjadi kepedulian yang sungguh-sungguh dari Komnas HAM, sehingga Komnas HAM pada tanggal 13 Maret 2001 mengirimkan naskah akademis amandemen UU No.

233 Dalam tahun 2001, Komnas HAM hanya membentuk satu TPF yaitu Tim Pencari Fakta Peristiwa 14 Juni 2001 di Kebun Cengekheh Ambon. TPF menyimpulkan bahwa telah terjadi pelanggaran HAM yang berat sesuai definisi pelanggaran HAM yang berat dalam Penjelasan Pasal 104 UU No. 13/1999 tentang HAM [Komnas HAM,2002:92]. TPF menduga telah terjadi pelanggaran HAM berupa pembunuhan di luar hukum (*extra judicial killing*), penyiksaan (*torture*), dan timbulnya rasa takut masyarakat (*freedom of fear*) [Komnas HAM,2002:98].

39/1999,²³⁴ yang salah satu butirnya memuat tentang tuntutan agar Komnas HAM diberi hak gugat sebagai alat pemaksa oleh undang-undang, dan oleh karenanya perlu ada sanksi bagi yang mengabaikan rekomendasi, sehingga Komnas HAM tidak diabaikan.²³⁵ Selain tiadanya sanksi bagi yang mengabaikan rekomendasi, UU No. 39/1999 juga hanya memberi sedikit ruang yang amat terbatas berkenaan dengan rekomendasi. Ruang ini memang amat membuka peluang bagi penafsiran legalistik-positivistik yang pada ujungnya dapat dijadikan landasan legal bagi sikap dan kelakuan pengabaian semacam itu.²³⁶

Paparan di atas itu adalah paparan tentang pengabaian terhadap rekomendasi berkenaan dengan pelaksanaan fungsi pengkajian dan hasil-hasil dari kegiatan pengkajian dan penelitian. Disamping itu Komnas HAM juga mengeluarkan rekomendasi yang isinya berkaitan dengan pelanggaran HAM, termasuk yang berat, yang dihasilkan dari kegiatan pemantauan [UU No. 39/1999 Pasal 89 (3)] dan penyelidikan proyustisia [UU No. 26/2000 pasal 18 (1)]. Berbagai contoh rekomendasi yang bertolak dari hasil penyelidikan (dalam konteks 'advokasi', yaitu penegakan HAM) adalah sebagai berikut:

- Hasil penyelidikan peristiwa/kasus konflik etnik di Sampit KPP HAM Sampit,²³⁷ yang menyatakan terjadinya pelanggaran HAM dalam peristiwa itu, tetapi dinyatakan sebagai bukan pelanggaran HAM yang berat. KPP HAM Sampit ini telah menyelesaikan tugas dan hasil penyelidikan dan berkas hasilnya telah diserahkan kepada Kejaksaan Agung untuk ditindak lanjuti [Komnas HAM, 2003:74]. Berkenaan dengan hasil penyelidikan ini tidak ada penjelasan lebih lanjut tentang tanggapan dari pihak terkait. Atau dengan kata lain, berkas KPP HAM Sampit itu dibiarkan terlantar.
- Dalam hal kasus pelanggaran HAM yang berat, Komnas HAM telah melakukan kegiatan penyelidikan terhadap berbagai peristiwa, yakni: (i) Talangsari, Lampung, (ii) 27 Juli 1996 Jakarta; (iii) kerusuhan Mei 1998; (iv) Trisakti; (v) Semanggi I; (vi) Semanggi II; (vii) Maluku. Hasil penyelidikan ini belum ditindak lanjuti, dan hingga kini belum ada penyelesaian. Tiadanya tindak lanjut penyidikan atas berbagai peristiwa yang telah dilakukan penyelidikan atasnya oleh Komnas HAM itu menjadi pertanda yang jelas dari sikap menelantarkan berkas-berkas perkara yang seharusnya ditangani atau menjadi tugas penyidik (dalam hal ini adalah Jaksa Agung).

234 Naskah amandemen UU No. 39/1999 yang memuat empat hal itu disusun berdasar atas keputusan rapat paripurna khusus Komnas HAM pada 6 dan 12 Desember 2000.

235 Komnas HAM menyatakan bahwa sejak keberadaan Komnas HAM tahun 1993, banyak rekomendasi Komnas HAM yang tidak diindahkan oleh pihak-pihak terakhir. Masalahnya adalah Komnas HAM tidak diberi alat pemaksa oleh undang-undang. Demikian pula tidak adanya sanksi bagi instansi tersebut bilamana tidak melaksanakannya. [S]udah waktunya, bila Komnas HAM diberi landasan hukum guna 'upaya paksa' agar rekomendasi Komnas HAM dapat dilaksanakan oleh institusi yang bertanggung-jawab tersebut. Hak menggugat secara perdata/TUN, kiranya dapat menjadi pilihan yang dapat diberikan oleh undang-undang kepada Komnas HAM dalam menghadapi instansi-instansi bersangkutan/bertanggungjawab yang tidak mau melaksanakan rekomendasi Komnas HAM dimaksud. Untuk itu Komnas HAM mengusulkan penambahan butir dalam atay 4 pasal 89 yang berbunyi: Dalam hal Komnas HAM memberikan rekomendasi atas hasil penyelidikan sesuai pasal 89 ayat 4 tidak dilaksanakan tanpa alasan-alasan tertentu oleh instansi yang bersangkutan/bertanggungjawab, maka Komnas HAM dapat mengajukan gugatan perdata/TUN melalui pengadilan [Komnas HAM, 2002:3]

236 Rekomendasi, dalam UU No. 39/1999, hanya berkenaan dengan: (i) fungsi pengkajian dan penelitian hanya berkenaan dengan berbagai peraturan perundang-undangan, berkenaan dengan pembentukan, perubahan, dan pencabutan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hak asasi manusia [UU No. 39/1999 Ps. 89 (1)]; (ii) fungsi pemantauan hanya berkenaan dengan pemberian pendapat berdasarkan persetujuan Ketua Pengadilan terhadap perkara tertentu yang terdapat pelanggaran hak asasi manusia [UU No. 39/1999 Ps. 89 (3)]; (iii) fungsi mediasi hanya untuk menyelesaikan mediasi dalam kasus pelanggaran hak asasi manusia kepada pemerintah [Pasal 89 (4) d], dan kepada DPR [Pasal 89 (4) e]. Apa yang disebut terakhir ini bisa ditafsirkan bahwa rekomendasi yang memiliki dasar hukum [Pasal 89 (4) d dan e] itu saja yang wajib ditindak-lanjuti (termasuk ditanggapi) oleh pemerintah dan DPR. Dengan kata lain semua rekomendasi yang tidak berkaitan dengan pasal 89 (1) huruf b; pasal 89 (3) huruf h; pasal 89 (4) huruf d dan e tidak mengandung kewajiban bagi yang diberi rekomendasi untuk menanggapi dan menindak-lanjuti.

237 Pertikaian antar etnik di Sampit terjadi pada pertengahan Februari 2001 telah menyebabkan jatuhnya korban jiwa sebanyak 419 orang meninggal dunia, 93 orang luka-luka, 1.304 rumah serfta 259 kendaraan bermotor dirusak dan dibakar, serta 88.164 orang harus mengungsi. Untuk menyelidiki peristiwa ini dibentuk KPP HAM Sampit [Komnas HAM, 2003:74].

Penolakan

Sedikit lebih keras dari pengabaian yang cenderung bersifat pasif dan tidak teraga, muncul juga sikap dan perilaku penolakan²³⁸ yang lebih aktif dan teraga, baik atas rekomendasi Komnas HAM yang diusulkan berdasarkan kegiatan pengkajian dan penelitian, maupun atas hasil penyelidikan pelanggaran HAM. Penolakan atas rekomendasi Komnas HAM adalah sebagai berikut:

Komnas HAM mengusulkan amandemen UU No. 39 Tahun 1999, seraya mengirimkan naskah akademis amandemen UU itu pada tanggal 13 Maret 2001 kepada Menkeh & HAM. Amandemen itu meliputi 4 hal, yaitu tentang: (i) Sekjen Komnas HAM yang diusulkan dijabat oleh seorang anggota Komnas HAM [Psl 81 (3)]; (ii) jumlah anggota Komnas HAM sekurang-kurangnya 15 orang dan sebanyak-banyaknya 25 orang [Psl.83 (1)]; (iii) pemberian hak kepada Komnas HAM untuk menggugat [Psl 84 (4)];²³⁹ dan (iv) 'perwakilan Komnas HAM'. Usulan ini ditolak oleh Menkeh & HAM dengan surat tanggal 29 Mei 2001, karena dilihat belum adanya urgensi yang mendesak untuk melakukan perubahan atas UU No. 39/1999 [Komnas HAM,2002:12-3]. Penolakan ini dikemukakan di dalam bentuk tertulis berupa surat, yang disertai dengan argumentasi penolakan.

Bentuk penolakan juga dilakukan lewat perbuatan nyata, bukan dengan 'bahasa tertulis' seperti yang telah dikemukakan itu. Berbagai perbuatan nyata yang secara langsung maupun tidak langsung mengungkapkan kelakuan menolak HAM itu terlihat di dalam berbagai ilustrasi sebagai berikut:

Cara penyelesaian masalah lewat dialog dan negosiasi atas konflik yang terjadi di tanah air (misalnya konflik di Aceh, Papua yang mengakibatkan jatuhnya banyak korban) yang diusulkan oleh Komnas HAM memperoleh jawaban bukan berupa surat atau tindakan dialog dan negosiasi, akan tetapi justru lewat penetapan Inpres No. 4/2001 yang memungkinkan pelaksanaan operasi militer dan keputusan untuk menetapkan keadaan darurat, yang kemudian diubah dengan Inpres No. 7/2001. Inpres yang disebut terakhir ini sama sekali tidak mengatur mengenai langkah-langkah dialog dan negosiasi maupun penyelesaian pelanggaran HAM. Padahal, menurut Komnas HAM, pengalaman era DOM justru menunjukkan bahwa betapapun rapinya operasi militer dirancang, militer akan lebih leluasa untuk melaksanakan pendekatan represif yang selama ini justru ditolak masyarakat Aceh, dan bahkan berbagai masyarakat mendesak agar Inpres itu dicabut [Komnas HAM,2002:33].

Penolakan terhadap penegakan HAM oleh Negara diwujudkan di dalam tindakan atau perbuatan yang mengabaikan perlunya perlindungan terhadap warga Negara, sehingga banyak jatuh korban yang sesungguhnya bisa dicegah, bahkan tidak perlu terjadi.²⁴⁰ Hal ini tercermin dari tindakan aparat Negara yang tidak melakukan

238 Penolakan adalah tindakan atau perbuatan tidak menerima (memberi, meluluskan, mengabulkan) atau menampik permintaan yang diajukan oleh pihak lain; atau tidak membenarkan (pendapat) liyan [Ali et.al., 1996: 1065]; atau penampikan, penentangan, keberatan, penyangkalan atas satu perbuatan pihak lain [Endarmoko,2006: 676-7]. Dalam hal ini adalah penolakan atas pendapat yang termaktub di dalam rekomendasi Komnas HAM, dan hasil atau kesimpulan penyelidikan atas peristiwa pelanggaran HAM dan rekomendasinya.

239 Usulan tentang hak gugat ini dilator belakangi oleh pengalaman banyaknya rekomendasi Komnas HAM yang tidak diindahkan oleh pihak-pihak terkait, antara lain karena tidak adanya sanksi bagi pihak yang tidak melaksanakan rekomendasi [Komnas HAM,2002:11].

240 Komnas HAM mencatat bahwa Konflik di Aceh sendiri sejak 1977 sampai dengan 2001 menyebabkan 1.070 orang meninggal. Demikian juga konflik-konflik di pulau Jawa

tindakan pencegahan apapun terhadap kekerasan, atau menolak menindak-lanjuti penyidikan pelanggaran HAM.²⁴¹ Lebih dari itu bahkan tindakan kekerasan aparat Negara dicatat semakin marak. Jadi penolakan penegakan HAM oleh aparat Negara terwujud dalam bentuk 'pembiaran' (by omission) dan dalam bentuk tindakan nyata (by commission) dalam berbagai peristiwa.²⁴² Hal ini memberi petunjuk yang nyata ketidak-sungguhan Negara terhadap penegakan HAM [Komnas HAM, 2002:40]. Ketidak-sungguhan negara juga terlihat pada tataran peraturan yang mengandung anasir diskriminatif, yang sampai saat ini masih belum dirubah.²⁴³

Undang-undang No. 26/2000 Psl. 18 (1)²⁴⁴ menyatakan bahwa Komnas HAM sebagai satu-satunya lembaga Negara yang memiliki kewenangan legal²⁴⁵ untuk melakukan penyelidikan atas peristiwa pelanggaran HAM yang berat, dan kesimpulan penyelidikan disampaikan kepada penyidik,²⁴⁶ yakni Jaksa Agung, untuk ditindak-lanjuti, atau dihentikan jika kemudian ternyata tidak dapat diperoleh bukti yang cukup.²⁴⁷ Berbagai berkas penyelidikan atas peristiwa pelanggaran HAM yang berat telah diselesaikan oleh Komnas HAM dan berkasnya juga telah dikirim kepada penyidik, akan tetapi penyidikan tidak dilakukan. Hal yang disebut terakhir ini, paling tidak dapat dibaca sebagai penolakan untuk melaksanakan perintah undang-undang [No. 26/2000, pasal 21 & 22]. Berkas penyelidikan yang telah diserahkan kepada penyidik dan tindakan penyidikan belum/tidak dilakukan adalah:

- Tiga peristiwa yang terjadi di Aceh, yakni: kasus Simpang KKA di Aceh Utara, Kasus Rumah Geudong di Pidie, dan kasus Idi Rayeuk di Aceh Timur [Komnas HAM, 2003: 68].²⁴⁸ Sampai saat ini (kurang lebih 10 tahun) tidak diperoleh laporan tentang adanya penyidikan atas ketiga kasus itu. Jika tidak ditemukan adanya alasan yang sah menurut hukum, maka tiadanya tindak-lanjut penyidikan atas ketiga peristiwa itu dapat dianggap sebagai penolakan untuk melakukan penyidikan.
- Laporan Tahunan Komnas HAM menyebutkan bahwa kasus penyerbuan kantor DPP PDI (27 Juli 1996)

terjadi di Jakarta, Cilacap, Cikampek, Cirebon, Purwakarta, Karawang, Majalengka, Pekalongan, Pemalang, Pasuruan, Banyuwangi dan Situbondo. Konflik di Kalimantan, baik di Sampit maupun Sambas telah mengakibatkan jatuh korban sekitar 1.510 jiwa, sedangkan di konflik di Maluku jatuh korban sebanyak 9.750 jiwa [Komnas HAM, 2003:28].

- 241 Misalnya berkenaan dengan kasus pembunuhan wartawan Udin. Komnas HAM membentuk tim pemantau, dan mengirim surat yang memuat pertanyaan untuk Kepala Kepolisian RI, namun dilaporkan tidak mendapat jawaban apapun [Komnas HAM, 2003:72].
- 242 Komnas HAM menyatakan di dalam Laporan tahunan bahwa: 'Tindakan yang dilakukan oleh aparat keamanan dan militer, maupun milisi-milisi yang mengatas-namakan agama, suku, dan sayap militer partai mengakibatkan jatuhnya ribuan korban sia-sia. Termasuk diantaranya, para pembela HAM. Karenanya, harus dikatakan kembali bahwa Negara gagal memberi jaminan perlindungan HAM atas warganya' [Komnas HAM, 2002:40]. Selama 2002, tindak kekerasan oleh Polisi dan militer juga belum berkurang...tampak dari kekerasan terhadap para demonstran...anti Golkar pada Mei 2002...aksi unjuk rasa kelompok tani...ditangani polisi daerah secara brutal...polisi membubarkan unjuk rasa dengan cara memukul, menyeret, menganiaya, dan menembaki petani atau masyarakat adat [Komnas HAM, 2003:27-8]...Diantara kasus yang terjadi sepanjang 2002 adalah penembakan para petani Ladongi Sulawesi Tenggara pada 11 Maret 2002 yang mengakibatkan 11 orang luka-luka, penembakan petani penggarap areal PTPN III di Afdeling 39 dan 40 [Komnas HAM, 2003:28].
- 243 Meskipun Indonesia telah meratifikasi Konvensi Internasional Tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial, 1965 melalui Undang-undang No. 29/1999 [Komnas HAM, 2003:30]; akan tetapi masih terdapat sejumlah peraturan yang bersifat diskriminatif, seperti Keputusan Presidium No. 127/Kep/12/1966 tentang prosedur penggantian nama keluarga Cina yang asli ke nama Indonesia; Keputusan Presiden No. 240/1967 tentang Warga Negara Indonesia Keturunan Tionghoa, Ketetapan MPRS No. 32 tahun 1966 tentang Pelarangan Penggunaan Bahasa dan Aksara Mandarin dalam Media Massa dandalam nama toko atau perusahaan, Keputusan BAKIN No. Kpts-031 sampai 032 tahun 1973 tentang Pembentukan Struktur dan Kewenangan Badan koordinasi Masalah Cina, Memo Bakin No., M. 039/XI/1973 yang menyatakan bahwa Konghuchu Bukan Agama; Surat Menteri Agama No. MA/608/80 yang menyatakan bahwa Konghuchu Bukan agama; Surat Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat No. 764/X/1983 menyatakan bahwa Konghuchu Bukan Agama, dan Surat Menteri Dalam Negeri No. 477/2535/PUOD/90 yang menyatakan bahwa Konghuchu Bukan Agama [Komnas HAM, 2003:32]
- 244 Pasal 18 (1) UU No. 26 Tahun 2000 menyatakan bahwa: Penyelidikan terhadap pelanggaran hak asasi manusia yang berat dilakukan oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.
- 245 Kewenangan legal itu adalah: (i) melakukan penyelidikan dan pemeriksaan; (ii) menerima laporan atau pengaduan; (iii) memanggil pihak pengadu, korban, atau pihak yang diadukan; (iv) memanggil saksi; (v) meninjau dan menghimpunkan keterangan di empat kejadian; (vi) memanggil pihak terkait untuk member keterangan atau menyerahkan dokumen; (vii) atas perintah penyidik dapat melakukan tindakan: pemeriksaan surat, pengeledahan dan penyitaan, pemeriksaan setempat, mendatangkan ahli [Pasal 19 UU No. 26/2000].
- 246 Pasal 20 UU No. 26/2000
- 247 Jaksa Agung bisa mengembalikan berkas penyelidikan untuk dilengkapi [Pasal 20 (3) UU No. 26/2000], atau menindak-lanjuti dengan penyelidikan yang wajib diselesaikan dalam waktu 90 hari [Pasal 22 (1) UU No. 26/2000], atau dihentikan jika tidak terapat bukti yang cukup [Pasal 22 (4) UU No. 26/2000].
- 248 Laporan dan hasil pengusutan oleh Pengusutan Pelanggaran HAM dan Tindak Kekerasan di Aceh yang dibentuk pada 1998 (termasuk tiga kasus itu) juga telah dilaporkan kepada Presiden [Komnas HAM, 2003:68].

hingga kini belum selesai di tingkat Kejaksaan. Pemberkasannya tidak lebih maju dari tangan Kepolisian dan Kejaksaan. [Komnas HAM,2002:35]. Laporan-laporan berikutnya tidak menyebutkan sama sekali tentang kelanjutan penanganan kasus ini, sehingga hal ini juga dapat menjadi petunjuk dari tindakan penolakan penyidikan.

- TGPF yang dibentuk untuk menyelidiki peristiwa kerusuhan Mei 1998 antara lain menyebutkan adanya perbuatan yang sistematis dan sebarannya sangat luas, sehingga dianggap ada indikasi terjadinya pelanggaran HAM yang berat [Komnas HAM,2002:33]. Komnas HAM membentuk tim Pengkajian Laporan Akhir TGPF tentang Kasus Kerusuhan 13-15 Mei 1998 untuk menegkaji 6 jenis laporan.²⁴⁹ Tim ini menyimpulkan bahwa dalam peristiwa 13-15 Mei 1998 tersebut terjadi indikasi pelanggaran HAM yang berat berupa Kejahatan terhadap kemanusiaan sebagaimana diatur pasal 7 jo pasal 9 UU No. 26/2000.²⁵⁰ Hasil penyelidikan Tim tersebut telah disampaikan kepada Jaksa Agung untuk ditindak lanjuti, dan berkas penyelidikan beberapa kali dikembalikan. Hasil perbaikan yang dilakukan Komnas HAM sudah diserahkan kepada Jaksa Agung sejak 19 September 2003, sampai berakhirnya 2004 belum juga ditindak lanjuti dengan penyidikan [Komnas HAM,2004:116-7]; dan sampai dengan akhir 2005, belum juga ada perkembangan, baik dari DPR maupun Kejaksaan Agung [Komnas HAM,2006:69-71]. Ini juga secara jelas menunjukkan sikap penolakan terhadap penyelesaian kasus pelanggaran HAM yang berat.²⁵¹
- KPP HAM Peristiwa Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II melaporkan adanya indikasi pelanggaran HAM yang berat [Komnas HAM,2004:117-9].²⁵² Penyelidikan atas peristiwa-peristiwa ini telah selesai pada tahun 2002, demikian juga penyelidikan pro justisia, dan berkas-berkasnya telah dikirim kepada Jaksa Agung. Setelah mengalami beberapa kali pengembalian berkas dari Jaksa Agung ke Komnas HAM, melalui surat tanggal 6 Januari 2005 No. 10/TUA/I/2005, Komnas HAM kembali mengirimkan berkas tersebut kepada Jaksa Agung.²⁵³ Hal ini menunjukkan ketidak-sungguhan Pemerintah terhadap penegakan HAM, khususnya penindakan terhadap para pelaku pelanggaran HAM yang berat. Disamping itu, kelancaran proses penyelesaian pelanggaran HAM yang berat terkendala oleh banyaknya kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam UU 26/2000 [Komnas HAM,2006:30]. Dengan kata lain penolakan untuk melakukan penyidikan terulang lagi, sebagaimana

249 Keenam jenis laporan yang dikaji tim ini adalah: Laporan Eksekutif, Data-data Kerusuhan, Foto-foto dan Progress report, Testimoni, Verifikasi, dan Ringkasan Eksekutif.

250 Dalam peristiwa Kerusuhan Mei 1998: terjadi berbagai tindak pembunuhan, penganiayaan, perusakan, pembakaran, penjarahan, penghilangan paksa, dan perkosaan yang mengindikasikan adanya pelanggaran HAM yang berat.

251 Laporan Komnas HAM secara eksplisit menyebutkan bahwa: masih terjadinya penolakan sejumlah aparat Negara untuk bekerja sama dengan penyidik dalam proses penyelidikan projustisia dugaan pelanggaran HAM yang berat, dalam hal ini penghilangan orang secara paksa dalam konteks kejahatan terhadap kemanusiaan [Komnas HAM, tt.:21]

252 KPPHAM menemukan terjadinya tindak kekerasan yang merupakan pelanggaran HAM yang berat. Berbagai tindak pembunuhan, penyiksaan, penganiayaan, penghilangan paksa, serta perampasan kemerdekaan dan kebebasan fisik telah terjadi secara sistematis serta meluas. Tindak pelanggaran tersebut dilakukan secara efektif oleh para pelaku dengan menggunakan institusi-institusi teritorial melalui Kodam dan Polda. Selain itu terjadi pengerahan pasukan komando utama (Kotama) fungsional seperti Kostrad yang hanya dapat digunakan atas perintah petinggi TNI. Kekerasan dilakukan oleh aparat TNI dan Kepolisian, termasuk penggunaan kekerasan secara tidak terukur (*excessive use of force*) terhadap kelompok masyarakat ini, secara jelas didukung dan dilandasi kebijakan strategis petinggi TNI dan Kepolisian (Panglima TNI maupun Kapolri) pada waktu itu [Komnas HAM,2004:117-9]

253 Walaupun demikian, sebelum menerima hasil temuan Komnas HAM, Komisi II DPR telah lebih dahulu menyatakan bahwa tidak ada pelanggaran HAM yang berat dalam kasus-kasus tersebut, sehingga tidak ada dasar hukum untuk mengusulkan kepada Presiden bagi pembentukan sebuah Pengadilan HAM ad hoc. Pernyataan tersebut juga menyebabkan tidak ada dasar hukum, baik bagi Kejaksaan Agung untuk melakukan penuntutan, maupun bagi Presiden untuk membentuk Pengadilan HAM ad hoc. Keadaan tersebut di atas berhadapan dengan tuntutan masyarakat agar para pelaku pelanggaran HAM yang telah menyebabkan jatuhnya korban jiwa itu segera diadili [Komnas HAM, 2003:46]. Pada 19 Maret 2003 Komnas HAM mengirim surat kepada Pimpinan DPR, yang meminta kesediaan DPR untuk meninjau kembali keputusan sebelumnya. Komnas HAM juga menemui langsung Pimpinan DPR pada 29 Oktober 2003. Komnas HAM kemudian mengirimkan surat kepada Pimpinan DPR RI tanggal 9 Desember 2004 No. 363/TUA/XII/2004 [Komnas HAM,2004:117-9].

disimpulkan dalam Laporan Tahunan Komnas HAM [Komnas HAM,tt.:21].

- Tim Pengkajian Permasalahan HAM di Papua dibentuk 24 Juli 2003,²⁵⁴ dan pada sidang paripurna 8-9 Oktober 2003 dibentuk Tim *Ad hoc* Penyelidikan Pro Justisia Pelanggaran HAM di Wamena dan Wasior [Komnas HAM,tt.:62-5]. Tim *Ad hoc* ini menyelesaikan penyelidikan proyustisia pada tahun 2004, dan menyimpulkan adanya bukti permulaan yang cukup terjadinya pelanggaran HAM yang berat [Komnas HAM,2004:113-4].²⁵⁵ Komnas HAM telah meneruskan hasil penyelidikan kepada Jaksa Agung melalui surat tanggal 3 September 2004 No. 290/TUA/IX/2004. Jaksa Agung telah mengembalikan berkas hasil penyelidikan melalui surat tanggal 30 November 2004 yang menyatakan bahwa hasil penyelidikan dianggap kurang lengkap. Komnas HAM telah mengirimkan kembali kepada Jaksa Agung melalui surat tanggal 29 Desember 2004 [Komnas HAM,2004:113-4]. Tidak ada laporan yang menyatakan bahwa penyidikan telah dilakukan, dan bahkan Komnas HAM menyatakan adanya ketidak-sungguhan Pemerintah terhadap penegakan HAM, khususnya penindakan terhadap para pelaku pelanggaran HAM yang berat, dalam laporan tahunannya. Disamping itu, proses penyelesaian pelanggaran HAM yang berat terkendala oleh banyaknya kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam UU 26/2000 [Komnas HAM,2006:30]. Mandegnya proses penyelesaian kasus ini merupakan bentuk penolakan yang nyata.

Satu bentuk penolakan lain terhadap keharusan penegakan HAM mengejawantah dalam bentuk keberadaan peradilan militer dan pengadilan koneksitas. Komnas HAM berpendapat bahwa keberadaan peradilan militer sebagai salah satu peraturan yang potensial menghambat penegakan HAM [Komnas HAM,2002:41] khususnya jika yang diduga pelaku atau yang bertanggung-jawab atas perbuatan pelanggaran HAM adalah anggota militer. Demikian juga halnya dengan keberadaan peradilan koneksitas, yang memberikan peran amat dominan kepada perwira penyerah perkara (pepera). Komnas HAM menyebutkan contoh: hingga kini status Kol. Sudjono (dalam kasus pembantaian teungku Bantaqiah dan santri-santrinya) tidak jelas; ada kecenderungan untuk mengedepankan *l'esprit de corps* [Komnas HAM,2002:38].

Pembangkangan

Pembangkangan adalah perbuatan tidak mau menurut (perintah); atau perbuatan menentang; menyanggah; atau menyangkal [Ali et.al.,1996:88; Endarmoko,2006:53] aturan yang ditetapkan, atau tindakan yang dilakukan oleh yang memegang kewenangan untuk melaksanakan aturan itu. Dalam hal ini yang dimaksudkan adalah pembangkangan terhadap kewenangan Komnas HAM yang secara eksplisit tercantum di dalam UU No. 39/1999, khususnya kewenangan untuk memanggil dan memeriksa saksi dan pihak teradu/terduga di dalam peristiwa

254 Tim ini melakukan pengkajian dalam tiga tahap (identifikasi dan klasifikasi umum dugaan kejahatan/ pelanggaran; mengumpulkan data primer; analisis kasus terpilih). Tim ini mengusulkan pembentukan Tim Ad Hoc Penyelidikan Pelanggaran HAM [Komnas HAM,tt.:62-5].

255 Tim Ad Hoc menyimpulkan bahwa: terdapat bukti permulaan yang cukup untuk menduga terjadinya pelanggaran HAM yang berat dalam peristiwa Wasior dalam bentuk pembunuhan, perampasan kemerdekaan, penyiksaan, perkosaan, dan penghilangan secara paksa terhadap penduduk. Terdapat bukti permulaan yang cukup untuk menduga terjadinya pelanggaran HAM yang berat dalam peristiwa Wamenadalam bentuk pembunuhan, pengusiran penduduk, perampasan kemerdekaan atau perampasan kebebasan fisik lainnya secara sewenang-wenang, dan penyiksaan [Komnas HAM,2004:113-4]

pelanggaran HAM. Dilaporkan bahwa Tim *Ad hoc* KPP HAM Trisakti, Semanggi I, dan Semanggi II²⁵⁶ tidak berhasil mendatangkan saksi dan oleh karenanya juga gagal memeriksa saksi yang 'berasal dari TNI dan POLRI'. Tim kemudian menggunakan hak *sub poena* sebagaimana dijamin dalam pasal 95 UU No. 39/1999²⁵⁷ dan diperkuat dengan keputusan Pengadilan Negeri sebagaimana tertuang dalam surat Pengadilan Negeri/HAM Jakarta Pusat No. W7.Dc.Hn.628.II. 2002.02 21 Februari 2002. Langkah ini tidak berhasil mendatangkan saksi dari pihak TNI dan POLRI. Akhirnya tanpa pemeriksaan saksi dari TNI dan POLRI itu Komnas HAM menyerahkan hasil penyelidikan kepada Kejaksaan Agung, dan disamping itu Komnas HAM memberikan rekomendasi kepada pemerintah²⁵⁸ [Komnas HAM, 2003:98-102], dan selanjutnya penanganan kasus ini ada di dalam tanggung jawab Kejaksaan Agung, yang sampai sekarang proses kelanjutan penyidikan kasus-kasus ini tetap menggantung.

Perlawanan

Perlawanan adalah perbuatan atau usaha mencegah (menentang, menangkis, bertahan dsb) [Ali et.al.,1996:570-1; Endarmoko,2006:366], yang dalam hal ini dimaksudkan sebagai perlawanan terhadap kewenangan Komnas HAM, khususnya kewenangan pemeriksaan dalam konteks penyelidikan atas peristiwa pelanggaran HAM, sehingga secara langsung atau tidak langsung mengakibatkan proses pemeriksaan terhambat, tertunda, atau bahwa gagal sama sekali. Berbagai contoh sikap dan kelakuan perlawanan itu adalah sebagai berikut:

- Upaya perlawanan atas pemeriksanaan dalam rangka penyelidikan terhadap peristiwa pelanggaran HAM yang mengambil bentuk tindakan/perbuatan menghalangi pemeriksaan dilaporkan oleh KPP HAM Papua. Pihak Polres Jayapura memanggil kembali para saksi/korban sebanyak 33 orang yang telah dan akan memberikan keterangan kepada KPP HAM Papua/Irian Jaya. Mereka yang dipanggil kembali ini merasa takut, sehingga mereka meminta jaminan perlindungan atas keselamatan mereka. Proses pemeriksaan saksi menjadi terhambat karena peristiwa pemanggilan kembali itu [Komnas HAM, 2002:158].
- Kepala Kantor Wilayah Dephukham Irian Jaya memberikan saran hukum kepada Polda Irian Jaya bahwa KPP HAM Papua/Irian Jaya *illegal*,²⁵⁹ dan oleh karena itu Polda tidak perlu memenuhi panggilan KPP HAM Papua/Irian Jaya. Akibatnya jadwal pemeriksaan terhadap anggota Polda Irian Jaya pun menjadi terlambat dari jadwal yang sudah ditentukan [Komnas HAM,2002:158].

256 Tim Ad Hoc Kasus Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II dibentuk pada tanggal 27 Agustus 2001 oleh Komnas HAM untuk menyelidiki peristiwa Trisakti, Semanggi I, dan Semanggi II [Komnas HAM, 2003:98-102].

257 UU No. 39/1999 Pasal 95 menyatakan bahwa: Apabila seseorang yang dipanggil tidak datang menghadap atau menolak memberikan keterangannya, Komnsa HAM dapat meminta bantuan Ketua Pengadilan untuk pemenuhan panggilan secara paksa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

258 Komnas HAM menyampaikan rekomendasi sebagai berikut: (a) mendesak pemerintah untuk segera mengambil tindakan hukum dan administratif terhadap aparat Negara, khususnya aparat TNI dan POLRI, yang telah menghalang-halangi proses hukum untuk penegakan keadilan (*obstruction of justice*) selama proses penyelidikan ketiga peristiwa di atas; (b) mendesak pemerintah dan DPR untuk secara konsisten mempercepat proses pengembalian TNI sebagai alat Negara yang menjalankan fungsi pertahanan dan menghapuskan fungsi-fungsi lain di luar fungsi pertahanan; (c) mendesak Pemerintah melalui Kejaksaan Agung untuk segera melakukan proses penyidikan atas peristiwa kerusuhan Mei 1998 sesuai dengan rekomendasi Tim Gabungan Pencari Fakta; (d) mendesak Pemerintah dan DPR untuk segera mengesahkan instrument-instrumen hukum internasional HAM yang penting bagi pemajuan dan perlindungan HAM, termasuk dan tidak terbatas pada, Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik berikut Protokol Opsionalnya mengenai *individual complaints* [Komnas HAM, 2003:98-102].

259 Saran hukum tersebut juga telah diberitakan di media massa lokal, sehingga mengakibatkan berkurangnya kepercayaan masyarakat terhadap KPP HAM Papua/Irian Jaya [Komnas HAM,2002:158].

- Upaya perlawanan yang berakibat menghambat proses pemeriksaan juga terjadi ketika pihak Polri lambat memberikan daftar nama anggota Brimob Resiman III Yon B KORBRIMOB POLRI yang di BKO-kan ke Polres Jayapura. Akibatnya KPP HAM Papua/Irian Jaya tidak dapat memeriksa para anggota Brimob tersebut, karena keterbatasan jangka waktu kerjanya [Komnas HAM,2002:158].
- Perlawanan secara tidak langsung terhadap proses penyidikan atas peristiwa pelanggaran HAM yang berat – padahal penyelidikannya telah diselesaikan oleh Komnas HAM, dan berkasnya telah disampaikan ke Jaksa Agung -- tercermin di dalam pernyataan Komisi II DPR bahwa tidak ada pelanggaran HAM yang berat dalam kasus-kasus Trisakti (1998), Semanggi I dan Semanggi II (1999). Pernyataan DPR ini dianggap berakibat pada tidak ada dasar juridis untuk mengusulkan kepada Presiden bagi pembentukan sebuah Pengadilan HAM *ad hoc*, dan tiadanya Pengadilan HAM *ad hoc* ini dijadikan landasan argumen Kejaksaan Agung untuk tidak melakukan penyidikan atas ketiga peristiwa itu [Komnas HAM, 2003:46]

Ancaman & Teror

Ancaman adalah perbuatan atau tindakan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang dengan cara memberi pertanda atau peringatan tentang kemungkinan terjadinya malapetaka yang bakal terjadi, atau sesuatu akibat yang dapat merugikan, menyulitkan, menyusahkan pihak lain yang diancam [Ali.et.al.,1996:38; Endarmoko, 1006:24]; sedangkan teror adalah upaya menciptakan ketakutan, kengerian, dan kekejaman, atau perbuatan menakut-nakuti, mengintimidasi orang atau kelompok orang [Ali et.al.,1996:1048; Endarmoko,2006:665].

Ancaman dan teror dapat menjadi alat yang efektif untuk mencegah dan menggagalkan tindakan/perbuatan tertentu yang semula sudah direncanakan dengan baik dan akan dilakukan. Dalam kaitannya dengan penegakan HAM, Komnas HAM secara tidak langsung maupun secara langsung mendapat ancaman dan teror, baik secara lisan langsung atau berupa ucapan yang dikutip oleh media cetak, dan bahasa tubuh yang teraga ataupun lewat tulisan (surat, pesan pendek). Berbagai contoh bentuk ancaman dan teror yang dialami Komnas HAM dipaparkan di bawah ini.



Foto 5. Tentara Aceh

- Ancaman dan teror lewat surat: Salah satu contoh adalah surat kaleng yang dikirimkan kepada Ketua Tim *Ad hoc* Aceh yang bertugas melakukan pemantauan kondisi HAM di Aceh pada masa diterapkannya keadaan darurat militer dan darurat sipil. Tim *Ad hoc* Aceh banyak diliput oleh media, dan liputan itu amat mungkin dan pada kenyataannya telah membuat marah atau setidaknya gerah pihak militer TNI dan aparat Negara yang lain.²⁶⁰ Pada intinya surat itu menyatakan bahwa Tim *Ad hoc* telah kehilangan rasa nasionalisme, yang, menurut pengirim surat, dapat merugikan dan mengancam persatuan dan kesatuan serta NKRI. Setiap ancaman terhadap persatuan dan kesatuan nasional dan NKRI dapat mengundang TNI untuk melawan ancaman tersebut. Oleh karena itu penulis surat meminta Ketua Tim *Ad hoc* Aceh berhati-hati jika membuat pernyataan tentang situasi di Aceh pada saat darurat militer itu.
- Ancaman dan teror lewat media komunikasi publik: Dalam masa darurat militer KSAD waktu itu juga sempat melakukan perjalanan ke Aceh, dan perjalanan itu diliput ramai oleh media cetak dan elektronik tingkat nasional dan lokal, apalagi sebelumnya sudah riuh rendah diberitakan pernyataan Tim *Ad hoc* Komnas HAM tentang adanya 'kuburan masal' yang mendorong kegerahan dan kemarahan pihak TNI. Dapat di baca di media yang menyiarkan perjalanan KSAD ke Aceh itu yang mengutip kata-kata yang diucapkan langsung oleh KSAD, yang sebenarnya kurang pas (atau bahkan kurang pantas) diucapkan ditujukan kepada lembaga Negara (dalam hal ini Komnas HAM), yang pada pokoknya bernada geram dan mengancam akan memukul kepala Tim *Ad hoc* Komnas HAM, jika datang ke Aceh. Atribut yang dipakai oleh KSAD, bahasa tubuh, ungkapan lisan yang diliput media itu menyampaikan kesan ancaman yang amat kuat sehingga orang yang membaca pesan itu sulit menyimpulkan sebagai bukan ancaman atau teror yang sengaja ditebarkan. Media cetak bahkan juga mengutip apa adanya pernyataan Panglima TNI tentang Tim dan juga Ketua Tim *Ad hoc* Aceh.
- Ancaman dan teror fisik: Ancaman dan teror secara fisik nyata-nyata dilakukan oleh segerombolan orang yang mengatas-namakan dan memakai atribut FBR (Forum Betawi Rempug)²⁶¹ untuk menghalangi kewenangan Komnas HAM melakukan penyelidikan atas pelanggaran HAM yang berat yang terjadi selama rezim Soeharto berkuasa.²⁶² Gerombolan sekitar 75-100 orang yang berpakaian hitam-hitam itu berteriak-teriak keras dan memaksa masuk ke ruang pengaduan Komnas HAM, seraya menuduh ada gerakan Komunis di balik Tim *Ad hoc*, dan berteriak bahwa FBR akan membela Soeharto yang sudah berhasil menghancurkan komunis di Indoensia, seraya menuntut agar Tim *Ad hoc* dibubarkan, disertai ancaman jika tuntutan mereka tidak diindahkan. Seorang dari gerombolan itu yang menggunakan celana dan baju panjang warna hitam dengan pundak ber-'klep' dan simbol tiga bintang kuning, yang mengaku

260 Rasa kegerahan pihak militer itu sempat diungkapkan oleh Menkopolkam dalam pertemuan antara jajaran Menkopolkam dan militer dengan Komnas HAM di kantor Menkopolkam, jalan Merdeka Barat. Secara eksplisit Menkopolkam menyatakan bahwa pernyataan Tim Ad Hoc seringkali bertentangan dengan kepentingan pihak keamanan.

261 FBR dilaporkan juga melakukan kekerasan dengan cara menendang dan memukul perempuan dan anak-anak yang mengikuti kegiatan demonstrasi damai di kantor Komnas HAM. Korban pemukulan itu luka dan memar di bagian bida yang dipukul dan ditendang oleh masa FBR itu.

262 Komnas HAM membentuk Tim Ad Hoc Penyelidikan dan Pengkajian Pelanggaran HAM Soeharto untuk menghimpun fakta-fakta dari berbagai peristiwa yang terjadi sejak tahun 1965. Peristiwa itu dikelompokkan ke dalam lima kelompok, yaitu: kasus 1965, kasus 'petrus', kasus Tanjung Priok, kasus DOM, dan kasus 27 Juli 1996 dan orang hilang [Komnas HAM, tt.:59]. Hasil kajian dilaporkan kepada sidang paripurna 6-7 Agustus 2003, dengan kesimpulan bahwa dalam lima kasus yang dikaji diduga terdapat unsur-unsur pelanggaran HAM yang berat [Komnas HAM, tt.:59]

sebagai komandan FBR yang berdemostrasi saat itu, bahkan berteriak dengan suara keras mengancam akan kembali ke Komnas HAM jika tuntutan mereka tidak dipenuhi.

- Pemeriksaan tengah malam di hotel Meulaboh: Teror juga dialami oleh Tim *Ad hoc* Aceh ketika melakukan kunjungan lapangan ke Meulaboh. Seseorang yang mengaku petugas militer dari kantor militer setempat menggedor kamar anggota tim pada tengah malam gelap dihotel yang tidak berpenerangan listrik. Anggota Tim itu bercerita bahwa yang bersangkutan diinvestigasi, KTP-nya diminta dan ditahan, meski keesokan harinya KTP itu dikembalikan lewat petugas hotel.
- Ancaman terhadap pelatihan pemantauan di hotel Seulawah Banda Aceh: Pada masa darurat militer di Aceh, Sub Komisi Pendidikan dan Penyuluhan bekerjasama dengan Sub Komisi Pemantauan menyelenggarakan pelatihan dan pemantauan HAM di hotel Seulawah, Banda Aceh. Untuk keperluan pelatihan itu panitia penyelenggara mengirim surat pemberitahuan yang ditujukan kepada Pangdam Iskandar Muda di Banda Aceh dengan tembusan kepada Kapolda Aceh. Pelatihan ini diikuti oleh sekitar 35 orang yang berasal dari aktivis di berbagai kabupaten di Nanggro Aceh Darussalam, dan beberapa orang peserta yang berasal dari Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM, dua orang polisi dari Polda. Pada mulanya latihan berjalan sebagaimana yang direncanakan, sebelum datang dua orang yang mengaku intelejen dari Kodam yang menanyakan mengapa tidak diundang, dan menyatakan akan ikut menjadi peserta, meski sebenarnya tidak diundang. Dua orang yang disebut terakhir bahkan memaksa meminta bahan-bahan pelatihan, masuk ke dalam ruang pelatihan, dan celakanya seraya merokok, padahal ruang pelatihan itu tertutup dan berpendingin. Ketua SC meminta agar yang bersangkutan bersedia mematikan api rokoknya, atau meneruskan merokok di luar ruangan. Sehari kemudian, 'intel Kodam' itu memberitahukan bahwa panitia dan penanggung-jawab pelatihan dipanggil untuk menghadap Pangdam, dan diminta menghentikan pelatihan sebelum Panitia memperoleh ijin dari Kodam. Ketua Tim SC pelatihan menolak penghentian pelatihan dan menolak datang ke Kodam jika tidak ada panggilan secara tertulis dan jika panggilan itu hanya diberikan secara lisan. Penolakan itu tetap dilakukan ketika permintaan datang menghadap Pangdam itu dilakukan lewat telpon langsung oleh perwira asisten intel Kodam, dan bahkan ketika diancam pelatihan itu akan dibubarkan, setelah intel Kodam yang ada di tempat pelatihan menghubungkan perwira intel dengan Ketua Tim SC. Ketika tarik menarik antara perwira intel Kodam dengan Ketua Tim SC itu terjadi, listrik di hotel dimatikan, sehingga ruangan pelatihan gelap. Latihan tetap diteruskan dengan diskusi kelompok, yang dilalukan di kamar-kamar hotel, meski suasana pelatihan mulai terasa tegang, dan kemudian beberapa orang yang berasal dari daerah merasa takut dan mengundurkan diri dari peserta, sementara banyak peserta yang tetap tegar dan ingin supaya pelatihan tetap diteruskan.

- Penyeragaman dan penahanan Tim *Ad hoc* Aceh di Nisam: Ketika Tim *Ad hoc* Aceh (6 orang termasuk sopir) melakukan kunjungan lapangan di daerah Nisam²⁶³ berkenaan dengan laporan adanya 'kuburan masal' mengalami peristiwa yang membuat jantung sebagian anggota tim berdegup keras. Untuk menuju lokasi yang berada di sebelah selatan jalan utama Medan-Banda Aceh yang berjarak sekitar 7-10 km dari jalan utama itu, Tim harus melewati berlapis-lapis pos penjagaan, yang selalu dijaga oleh sekelompok militer dalam posisi siaga tempur. Pos penjagaan paling dekat dengan jalan utama dikawal oleh sejumlah personel militer yang diperlengkapi dengan tank dan panser, dipimpin oleh seorang kolonel berasal dari Divisi Diponegoro Semarang. Pos penjagaan kedua dan seterusnya pos-pos yang semakin dalam ke pelosok dijaga oleh satu regu atau kurang, dan jarak antar pos sekitar 1-2 km, biasanya dipimpin oleh seorang sersan atau kopral kepala, dengan senjata terhunus siap tempur. Disamping itu ada satuan pasukan yang berpatroli, berkeling wilayah operasi. Ketika Tim berada di tengah hutan dalam perjalanan turun dari lokasi yang paling atas yang bisa dicapai, Tim 'disergap' oleh satu pleton pasukan TNI berseragam tempur *loreng* dan bersenjata lengkap dan dalam posisi siaga. Mobil kijang sewaan diberhentikan, dan semua anggota Tim diharuskan turun seraya ditodong senjata oleh beberapa orang prajurit. Anggota pasukan ini nampak sudah kelelahan, lapar dan mengantuk, sebagaimana terlihat dari cara mereka berjalan, dan sebagian matanya kelihatan merah, serta beberapa orang menguap, dan bahkan penunjuk jalan, seorang etnik Aceh bertubuh kurus dan bermuka kuyu meskipun berpakaian *loreng* militer yang kedodoran tanpa tanda pangkat, merebahkan diri di rumput seraya menutupkan topinya ke wajah. Komandan pleton, seorang letnan etnik Madura (nampak dari logat bahasa Indonesia yang digunakannya), bertanya secara rinci tentang Tim, mengapa berada di daerah perang, apa tujuannya, dan perlengkapan apa yang dibawa dan seterusnya. Terjadi perdebatan alot yang amat menegangkan antara Ketua Tim *Ad hoc* dengan komandan pasukan, yang bersikeras akan menahan Tim *Ad hoc*, sementara Ketua Tim *Ad hoc* menjelaskan bahwa Tim-nya dari Komnas HAM sama sekali tidak melakukan tindakan illegal, seraya bersikeras menuntut komandan pleton untuk menunjukkan 'surat perintah penahanan,' dan jika tidak dapat menunjukkan surat dan dasar penahanan, maka tindakan menahan tim adalah tindakan melawan hukum. Seorang prajurit akan meminta *tape-recorder* dan isinya, tetapi Ketua Tim menolak,²⁶⁴ seraya meminta komandan pleton untuk menghubungi atasannya. Terjadi kontak radio antara komandan pleton dengan atasannya, dan setelah kontak selesai komandan pleton mempersilakan Tim melanjutkan perjalanan seraya mewanti-wanti agar hati-hati. Akhirnya setelah kurang lebih 30-45 menit ditahan dan berada di dalam suasana yang amat menegangkan, Tim melanjutkan peralanan.
- Ancaman dan teror todongan pistol oleh GAM: Tim *Ad hoc* Pemantau Aceh menerjunkan sekitar 12 orang²⁶⁵ dengan menggunakan dua mobil kijang sewaan ke suatu desa di daerah Nisam sekitar 3-4

263 Daerah Nisam pada saat konflik di Aceh dikenal dengan istilah '*black spot*' yaitu wilayah yang dianggap dikuasai oleh tentara GAM, atau setidaknya penduduk wilayah itu dianggap bersimpati dan mendukung GAM. Istilah itu dikenalkan oleh Kapolda NAD kepada Tim Ad Hoc Aceh.

264 Prajurit itu sebelum dilarang oleh Ketua Tim, sudah sempat mendengarkan suara kaset yang diputarnya. Kaset itu memperdengarkan suara Ketua Tim Ad Hoc yang bercerita tentang kondisi jalan, pepohonan di pinggir jalan, rumah-rumah penduduk, yang dilihat dan direkamnya selama perjalanan. Kaset yang berisi rekaman wawancara dengan sumber informasi (penduduk, korban, saksi) tidak didengarkan, karena sempat dilarang oleh Ketua Tim.

265 Ke 12 anggota Tim Ad Hoc yang melakukan kunjungan lapangan ini terdiri dari sejumlah komisioner yang menjadi anggota Tim, beberapa anggota Tim yang berasal dari

km arah selatan jalan utama Medan-Banda Aceh,²⁶⁶ yang sebelumnya oleh asisten lapangan telah dikumpulkan sejumlah saksi laki-laki²⁶⁷ dan perempuan²⁶⁸ yang dianggap sebagai korban dari tindak kekerasan yang dilakukan oleh anggota TNI kepada mereka. Pemeriksaan saksi-saksi dilakukan di sebuah *meunasah*.²⁶⁹ Tim dibagi menjadi empat kelompok kecil, dan salah satu kelompok terdiri dari anggota Tim yang perempuan guna memeriksa saksi perempuan. Di luar *meunasah* terlihat berkumpul banyak orang dengan wajah-wajah tegang dan rasa ingin tahu yang berusaha melihat proses pemeriksaan dari luar bangunan *meunasah*. Di tengah pemeriksaan datang seorang yang membawa dua pucuk pistol (senjata api laras pendek), satu pistol tergantung di pinggangnya, dan satu pistol lain digenggam di tangan, seraya mengaku sebagai Panglima GAM yang berkuasan di wilayah ini. Orang ini mendatangi kelompok perempuan anggota Tim yang sedang memeriksa saksi-saksi perempuan di sebuah bangunan kecil di depan dan terpisah dari *meunasah* utama, seraya mengacung-acungkan pistol dan mengancam akan menembak. Merasa diteror dan diancam secara langsung dengan senjata di tangan, kelompok pemeriksa ini memutuskan untuk bergegas mengakhiri pemeriksaannya, dan mengajak semua anggota Tim untuk cepat-cepat meninggalkan lokasi pemeriksaan. Sepanjang perjalanan menuju hotel beberapa orang anggota Tim terus membicarakan pengalaman menegangkan itu, bisa jadi juga ada anggota Tim yang merasa ngeri dan amat takut.

- Pertemuan dengan Pangkoops: Suatu ketika pada saat Tim *Ad hoc* Aceh berada di Lhok Seumawe, Ketua Tim bersama dengan dua orang asisten dari Kantor Perwakilan Komnas HAM di Aceh berniat memenuhi ‘kesepakatan tak-resmi’²⁷⁰ dengan Panglima Komando Operasi (dikenal dengan sebutan Pangkoops) untuk melakukan kunjungan resmi ketika Tim berada di kota itu. Kontak dilakukan untuk menjajagi kemungkinan kunjungan dan waktu. Pada saat yang disepakati ‘rombongan kecil’ (hanya 3 orang, terdiri dari Ketua Tim *Ad hoc*, dua orang staf Perwakilan Komnas HAM Banda Aceh) berangkat menuju markas komando operasi yang ditentukan, dan datang tepat waktu. ‘Rombongan kecil’ itu diterima oleh petugas piket dan kemudian diminta menunggu di bangku yang dapat memuat tiga orang yang berada di teras luar, sementara petugas piket lapor ke atasan. Setelah lapor, petugas piket memberi tahu bahwa ‘rombongan kecil’ akan diterima oleh Pangkoops sendiri. Perasaan lega terasa saat mendengar jawaban petugas piket, akan tetapi perasaan seperti itu perlahan menipis dan akhirnya hilang, ketika waktu menunggu di bangku di depan piket terasa panjang, dan perasaan gelisah mulai merayap saat waktu

luar Komnas HAM (misalnya dari Komnas Perempuan), beberapa staf Komnas HAM, dan sejumlah staf Kantor Perwakilan Komnas HAM di Banda Aceh.

266 Desa tempat pemeriksaan ini nampak diisolasi, karena untuk menuju ke sana harus melewati gorong-gorong cukup lebar yang jembatan penghubungnya dihancurkan. Tim terpaksa harus menunggu ketika beberapa orang membantu membawa beberapa balok kayu untuk dijadikan jembatan sementara agar Tim bisa lewat. Ketika kedua mobil Tim sudah berada di sisi lain, balok kayu itu segera diambil kembali oleh orang yang telah memasang sebelumnya. Hal yang sama mereka lakukan ketika Tim kembali dari desa itu menuju kota Bireun.

267 Salah seorang saksi laki-laki yang diperiksa oleh Tim *Ad Hoc* adalah orang yang mengaku selamat dari pembunuhan terhadap nelayan penjaga tambak, ketika 7 orang diberondong oleh satu pasukan TNI. Saksi yang lain mengaku disiksa oleh satu regu anggota TNI di *meunasah*, ketika mereka tidak bisa memberikan informasi tentang keberadaan anggota GAM yang dicari-cari oleh pasukan itu. Saksi lain memberikan informasi tentang peristiwa penyiksaan yang mereka alami di tempat lain pada waktu yang berbeda [Rincian peristiwa berdasarkan pengakuan saksi ini lihat: Billah et al., *Laporan Tim Ad Hoc Aceh*, Jakarta, Komnas HAM, 2005].

268 Beberapa saksi perempuan bisa dikumpulkan oleh asisten lapangan dan bersedia diwawancarai oleh Tim *Ad Hoc*. Saksi perempuan ini mengaku diperkosa oleh tujuh orang anggota regu TNI yang melakukan pencarian anggota GAM. Seorang saksi yang diperkosa tinggal bersama ibunya di rumah, ketika pasukan TNI itu datang mencari anggota GAM [Rincian peristiwa berdasarkan pengakuan saksi ini lihat: Billah et al., *Laporan Tim Ad Hoc Aceh*, Jakarta, Komnas HAM, 2005].

269 *Meunasah* adalah masjid kecil atau *mushalla* (surau) yang pada umumnya terdapat di desa-desa di Aceh, yang digunakan oleh penduduk setempat untuk melakukan *shalat* berjamaah dan pengajian.

270 ‘Kesepakatan tak resmi’ itu muncul dalam pertemuan antara Menkopolkam dengan Tim *Ad Hoc* di Banda Aceh yang sengaja diselenggarakan oleh Menkopolkam untuk mempertemukan Tim dengan jajaran aparat keamanan daerah setempat pada saat berlakunya masa darurat militer.

menunggu itu lewat dari seperempat jam. Baru kurang lebih 30 menit kemudian 'rombongan kecil' diantar masuk ke sebuah ruang tunggu yang berada di dalam gedung, dan dipersilahkan menunggu lagi. Waktu menunggu yang kedua ini kurang lebih sama dengan waktu menunggu yang pertama di bangku teras, baru kemudian datang petugas yang mengantarkan 'rombongan kecil' ke sebuah ruang pertemuan, dan oleh petugas dipersilakan duduk dan diharapkan menunggu lagi. Selang beberapa saat masuk dua orang asisten Pangkoops berpangkat kolonel dan letnan kolonel didampingi oleh beberapa staf mereka, tanpa kehadiran Pangkoops sendiri. Karena Pangkoops belum ada maka dibuka percakapan basa basi antara Tim dengan asisten yang hadir di dalam ruang. Baru sekitar 20 menit kemudian Pangkoops, dengan pakaian dinas lapangan *loreng* seraya menyangand pistol di pinggangnya, dengan muka merah, mata melotot, dan langkah 'kobi' setengah berteriak berkata dengan penuh rasa percaya diri sebagai seorang panglima/komandan: 'Eh, berani juga saudara kemari!' Setengah kaget karena tidak mengira akan disambut suara bernada amat tidak ramah seperti itu Ketua Tim dengan tak sedikitpun menunjukkan rasa gentar berdiri dihadapan Pangkoops dan menjawab dengan nada yang sama: 'Ya, sekarang saya di sini. Lalu apa?' Tanpa basa-basi dengan ucapan selamat datang, Pangkoops dengan suara keras menggelegar dan setengah membentak-bentak mengkritik dan menghujat Komnas HAM sebagai tidak nasionalis dan yang dianggapnya membuat pernyataan yang menyudutkan TNI. Suasana di ruang pertemuan menjadi tegang dan mencekam, hingga asisten Tim *Ad hoc* tidak sempat memfungsikan alat perekam selama pertemuan itu. Apalagi ketika Ketua Tim memotong dan menyatakan bahwa ucapan Pangkoops itu tidak benar seraya menjelaskan duduk perkara pernyataan yang dikeluarkan oleh Komnas HAM. Pangkoops balik memotong dengan berkata: 'saya tak mau dikuliah!'. Ketika seorang prajurit masuk membawa baki dan minuman, Pangkoops langsung membentak dengan suara menggelegar keras dan menumpahkan kemarahannya kepada prajurit yang tak bersalah yang sekedar menjalankan tugas: 'Keluar! Bawa keluar itu! Kita di sini tidak akan minum!' Nampak sekilas prajurit itu gemetar ketika ke luar ruangan membawa baki dan minuman yang tidak jadi disajikan. Pangkoops mendesak dan meminta dengan nada memaksa nama-nama saksi yang diperiksa oleh Tim *Ad hoc*, tetapi ditolak oleh Ketua Tim yang mengkhawatirkan keselamatan saksi, dan Komnas HAM bertanggung jawab atas keselamatan saksi. Pangkoops langsung berteriak menjawab: 'Saya akan melindungi saksi!' Jaminan atas perlindungan saksi tidak bisa dinyatakan secara lisan, melainkan harus tertulis dan dinyatakan oleh yang memiliki kewenangan untuk itu, papir Ketua Tim. Pangkoops lalu memerintah dua kolonel pembantunya untuk membuat surat pernyataan jaminan perlindungan saksi itu secara tertulis. Dua pembantu Pangkoops nampak terkejut atas perintah itu dan saling berpandangan, tetapi kemudian berusaha menyiapkan pernyataan tertulis. Hingga akhir pertemuan suasana tegang tidak kendur, bahkan ketika Ketua Tim dengan nada yang sudah semakin dingin menawarkan apakah akan diadakan siaran pers berkenaan dengan pertemuan ini, karena sejumlah wartawan telah menunggu di luar, dijawab pendek oleh Pangkoops: 'Tidak perlu!' Suasana tegang itu masih tercermin dalam wajah kedua asisten Tim *Ad hoc* dalam perjalanan kembali ke hotel.

Penyerangan

Penyerangan adalah perbuatan menyerbu, menentang, mengecam, mengkritik, menyanggah [Ali et.al.,1996:922; Endarmoko,2006:587]. Serbuan biasanya dilakukan secara fisik, sehingga terjadi kontak langsung antara ‘penyerbu’ dengan sasaran serbuan; sedangkan kecaman bisa dilakukan secara lisan langsung dihadapan yang dikecam, atau lewat tulisan ketika tidak terjadi kontak langsung antara ‘penyerang’ dengan ‘yang diserang’. Beberapa kasus dapat dikategorikan sebagai penyerangan terhadap Komnas HAM sebagai lembaga secara langsung, maupun kepada anggota Komnas HAM yang merupakan representasi nyata dari lembaga Komnas HAM. Berbagai contoh peristiwa penyerangan terhadap Komnas HAM atau representasi Komnas HAM di lapangan dipaparkan di bawah ini.

- Peristiwa pendudukan Ruang Sidang Komnas HAM oleh FBR: Ancaman FBR lewat yang menamakan diri sebagai komandan dalam demonstrasi di kantor Komnas HAM menjadi tindakan nyata. Pada saat Komnas HAM menyelenggarakan sidang paripurna tersiar kabar bahwa ‘ratusan anggota’ FBR akan berdemostrasi ke kantor Komnas HAM. Sidang paripurna Komnas HAM berjalan terus sementara itu gerombolan FBR berdatangan. Gerombolan ini berhasil merangsek masuk ke ruang sidang paripurna yang berada di tingkat tiga gedung Komnas HAM. Dua tiga orang menduduki kursi depan, yang biasanya menjadi tempat duduk Ketua dan Wakil Ketua Komnas HAM ketika memimpin sidang, dan mengambil oper pengeras suara. Sejumlah komisioner tempat duduk ditempat masing-masing. Ketika berhasil mengambil alih mikrofon, seseorang anggota gerombolan itu menyatakan mencari Ketua Tim Pengkajian Pelanggaran HAM Soeharto yang dibentuk oleh sidang paripurna Komnas HAM, dan menanyakan kepada komisioner yang hadir di dalam ruang sidang itu, dengan maksud untuk mendesakkan kegagalan kerja Tim Pengkajian. Orang itu bersuara keras dan nyaris berteriak (padahal ruang sidang tidak terlalu luas, dan ada *sound system*) dan mengancam akan terus menduduki kantor Komnas HAM sampai ditemukan Ketua Tim Pengkajian dan Tim dibubarkan serta Penyelidikan ditiadakan. Wakil Ketua Komnas HAM sempat terpancing oleh tuntutan gerombolan itu serta menyatakan bahwa keputusan tentang dan pembentukan Tim Pengkajian Pelanggaran HAM oleh Soeharto adalah keputusan Sidang Paripurna Komnas HAM, dan setelah itu tidak seorangpun anggota komisioner bersedia membuka mulut. Pada saat sidang paripurna Komnas HAM diambil alih itu, Ketua Tim Pengkajian Pelanggaran HAM Soeharto ada di ruangan. Seorang komisioner Komnas HAM mantan anggota TNI menerima pesan pendek yang meminta agar komisioner tetap tinggal di ruang dan tidak keluar kantor Komnas HAM, karena kantor sudah dikepung oleh masa FBR yang dianggapnya beringas. Di dalam ruang hadir seorang agen polisi yang tidak (mampu) berbuat apapun. Penyerangan dan pendudukan secara fisik ruang sidang paripurna oleh FBR itu berjalan kurang lebih satu jam, setelah gerombolan pendudukan tidak berhasil menemukan Ketua Tim Pengkajian dan menggagalkan rencana pengkajian masalah pelanggaran HAM yang berat selama masa rezim pemerintahan Soeharto.

- Peristiwa penyergapan Tim Pemantau Komnas HAM di NHM Halmahera: Tim pemantuan peristiwa bentrokan antara aparat polisi dengan apa yang menyebut dirinya masyarakat adat yang mengakibatkan korban meninggal dan luka-luka melakukan kunjungan lapangan setelah menerima laporan dari aktivis dan masyarakat setempat. Pada saat tim pemantau berada di lapangan, tim memperoleh laporan bahwa sekitar 200 orang berada di hutan yang didaku milik adat untuk menyatakan protes kepada NHM yang melakukan penambangan terbuka di wilayah hutan lindung, dengan cara berkemah di hutan yang dekat daerah penambangan. Tim pemantau dihubungi dan masyarakat yang melakukan protes meminta agar tim mendatangi mereka. Setelah makan siang, sekitar pukul 13.00 tim pemantauan Komnas HAM yang terdiri dari dua komisioner dan dua orang staf bersama penunjuk jalan menuju ke lokasi kemah para demonstran. Satu-satunya jalan ke lokasi kemah para pemrotes adalah jalan perusahaan NHM yang ditutup dengan gerbang yang dijaga petugas keamanan perusahaan, dan setiap orang yang masuk dianggap harus mendapat ijin dari bagian keamanan perusahaan. Jarak gerbang ini dengan kantor perusahaan sekitar 5 km. Ketua Tim Pemantau 'Kasus Halmahera' segera mengisi daftar tamu dan meminta agar Tim bisa menggunakan jalan perusahaan NHM untuk menemui para kelompok masyarakat yang berkemah di hutan. Setelah menunggu kurang lebih setengah jam, jawaban pimpinan keamanan perusahaan terhadap permintaan Tim belum ada, dan Ketua Tim meminta petugas untuk kembali menghubungi atasannya, dan karena hari semakin sore, maka dikatakan oleh Ketua Tim, bahwa Tim akan masuk ke hutan lewat jalan perusahaan dengan atau tanpa ijin bagian keamanan. Setelah menunggu lagi lebih dari 20 menit tidak ada jawaban, dan Tim merasa dipermainkan, maka diputuskan Tim masuk lewat gerbang, menggunakan jalan perusahaan, menuju lokasi para demonstran. Kira-kira 2 km dari gerbang, mobil sewaan Tim disergap dan dihadang oleh tiga mobil perusahaan, ditumpangi oleh kepala bagian keamanan perusahaan, seorang kulit putih Australia mantan militer, beserta camat dan komandan koramil, etnik Ambon, dan satu regu Brimob bersenjata laras panjang. Terjadi perdebatan dan negosiasi yang alot antara Ketua Tim Pemantau Komnas HAM dengan kepala bagian keamanan, sementara Tim tetap dihalangi dan tidak boleh masuk ke wilayah. Negosiasi berjalan lama, sekitar setengah jam, dan hari semakin sore (sudah menjelang pukul 5 sore). Akhirnya Ketua Tim Pemantau Komnas HAM, setelah berbicara *melobby* Danramil, camat, dan komandan regu pasukan Brimob, menyatakan akan tetap masuk melewati jalan perusahaan menuju lokasi, seraya mengatakan kepada mereka: *'Kami akan masuk. Silahkan tembak kami, jika hal itu harus kalian lakukan!'* Tiba-tiba saja Danramil menyatakan: *'Saya sendiri yang akan mengawal bapak, silahkan jalan terus.'* Ketegangan yang sempat mencekam berlalu, dan Tim berhasil masuk menemui para pemrotes di hutan yang semakin gelap, sehingga perlu membawa obor.
- Kasus pengepungan pasukan terhadap kegiatan pelatihan Komnas HAM di hotel Seulawah: Penolakan SC pelatihan pemantauan HAM di hotel Seulawah Banda Aceh atas permintaan 'intel Kodam' untuk menjadi peserta pelatihan dan tegoran untuk tidak merokok di ruang sidang ketika yang bersangkutan sempat 'menjadi peserta' yang berada di ruang pelatihan ternyata berbuntut panjang. Hotel Seulawah

tempat pelatihan diselenggarakan dikepung oleh kurang lebih oleh pasukan berkekuatan satu SSK (Satuan Setingkat Kompi) yang kemudian diketahui terdiri dari pasukan TNI dari Kodam Iskandar Muda (kurang lebih dua pleton tempur bersenjata) dan kurang lebih satu pleton dari Polres setempat. Sekitar 20 orang berpakaian preman dan dinas lapangan bergerombol memenuhi *lobby* hotel yang sempit, sehingga nampak berdesak-desak. Seorang yang mengaku agen polisi meminta agar Ketua penanggung jawab pelatihan bersedia datang di Mapolres untuk memberikan keterangan tentang pelatihan yang dianggapnya tidak berijin ini. Permintaan itu ditolak oleh Ketua Tim *Ad hoc* Aceh jika tanpa ada surat panggilan. Seorang 'intel Kodam' juga meminta Ketua Tim *Ad hoc* untuk menghadap Pangdam, tetapi permintaan itu juga ditolak dengan alasan yang sama. Di dalam ruang *lobby* hotel itu seorang agen polisi berpakaian preman berteriak-teriak mengancam akan membubarkan pelatihan seraya memprovokasi dan menantang Ketua Tim *Ad hoc* Aceh yang sudah berada di *lobby* hotel, didampingi oleh staf dari Kantor Perwakilan Komnas HAM Aceh, menghadapi pasukan pengepung. Di tengah kerumunan di *lobby* hotel, seorang perwira polisi berusaha membujuk Ketua Tim *Ad hoc* Aceh dengan menggunakan bahasa yang lebih santun agar bersedia datang ke Mapolres. Ketua Tim *Ad hoc* Aceh menolak permintaan perwira itu seraya menjelaskan bahwa kegiatan pelatihan ini adalah kegiatan menjalankan tugas negara, persis seperti apa yang dilakukan oleh perwira itu. Kepada perwira polisi itu Ketua Tim *Ad hoc* Aceh berkata: *'Jika anda bersedia mati melaksanakan tugas negara, maka saya juga seperti anda, bersedia mati demi tugas melaksanakan pelatihan ini!'* Pendek kata, perundingan sangat alot, tegang, dan tidak berhasil membawa Ketua Tim *Ad hoc* Aceh ke Mapolres. Pengepungan hotel itu berlangsung cukup lama hingga waktu makan siang, sementara itu pelatihan tetap berlangsung di ruang pelatihan.

- Peristiwa Pendudukan Pelatihan Komnas HAM di Banda Aceh: Waktu jeda makan siang, semua peserta meninggalkan ruang pelatihan dan berada di ruang makan. Selesai makan acara pelatihan akan diteruskan, akan tetapi ternyata ruang sidang telah diambil alih tanpa sepengetahuan SC, sehingga para peserta diminta melakukan diskusi kelompok yang telah dirancang di kamar. Dua orang kolonel dari Kodam²⁷¹ menduduki kursi fasilitator di ruang pelatihan bagian depan. Ketua Tim *Ad hoc* Aceh mendatangi kedua orang kolonel itu dan meminta penjelasan tentang siapa mereka, apa maksud kedatangan mereka di pelatihan, dan apa yang bisa dibantu. Pertanyaan ini dijawab dengan ketus: *'Tidak perlu tahu, pokoknya saya diperintahkan untuk duduk di sini!'* 'Intel Kodam' kembali mendatangi Ketua Tim *Ad hoc* Aceh, dan memberitahukan bahwa perwira intel Kodam lewat telponnya meminta penanggung-jawab pelatihan datang menghadap Pangdam. Permintaan ini dengan tegas ditolak oleh Ketua Tim *Ad hoc* Aceh. Perwira intel Kodam itu berbicara lewat telpon milik anggota 'intel Kodam' yang ada di tempat pelatihan, dan meminta langsung Ketua Tim *Ad hoc* Aceh untuk menghadap Pangdam. Perundingan berjalan alot dan berkepanjangan, berkali-kali pembicaraan selesai, dan berkali-kali pula disambung lagi. Menjelang sore, tanda-tanda kesepakatan mulai muncul, ketika syarat yang diajukan

²⁷¹ Informasi bahwa kedua orang yang menduduki ruang pelatihan ini adalah perwira dari Kodam Iskandar Muda berpangkat kolonel diperoleh dari seorang peserta pelatihan yang berasal dari Kanwil Departemen Hukum dan HAM Aceh, yang memang diundang untuk menjadi peserta pelatihan. Peserta pelatihan dari Kanwil Dephuk & HAM ini menjadi korban tsunami yang melanda Aceh dan meninggal.

oleh Ketua Tim *Ad hoc* Aceh untuk pertemuan dengan Pangdam dipenuhi. Tim penanggung jawab pelatihan bersedia datang ke Kodam bilamana syarat ini dipenuhi, yakni: (i) ada undangan resmi dan tertulis dari Kodam, (ii) pasukan yang menduduki tempat pelatihan ditarik, sebelum Ketua Tim *Ad hoc* Aceh berangkat ke Kodam, (iii) ada jaminan bahwa pelatihan tidak ditutup atau dibubarkan, ketika Ketua Tim *Ad hoc* Aceh dan SC pelatihan berunding dengan Pangdam di Kodam. Setelah nama dan jabatan perwira itu diinformasikan kepada SC, dan setelah perwira intel Kodam itu menyatakan persetujuannya, maka ditetapkan waktu pertemuan dengan Pangdam di Kodam, dan Tim SC pelatihan akan menepati kesepakatan itu secara perwira. Pendudukan dan pengepungan selesai ketika pasukan ditarik beserta dua perwira yang menduduki ruang pelatihan meninggalkan hotel.

- Peristiwa Penyergapan di hutan daerah Nisam: Dalam perjalanan ke lokasi kuburan masal di pelosok wilayah Nisam, Tim *Ad hoc* Aceh terlebih dulu memberitahu pasukan yang berada di lapangan, pertamanya di pos pertama yang berada sekitar beberapa kilometer saja dari jalan utama Medan-Banda Aceh. Perwira pos pertama ini adalah seorang kolonel²⁷² dari Divisi Diponegoro. Pos ini dilengkapi dengan tank dan panser serta alat komunikasi militer baik dengan pasukan di medan tempur maupun dengan markas komando. Dalam percakapan yang 'beradab' dengan perwira ini, yang merasa kenal dan mengenal Ketua Tim *Ad hoc* lewat televisi, diberitahukan nama dan jabatan anggota Tim *Ad hoc* Aceh yang melakukan perjalanan lapangan, dan dicatat di dalam buku yang disodorkan oleh petugan pos militer. Ketua Tim *Ad hoc* Aceh juga meminta agar perwira tadi memberi tahu pasukannya tentang keberadaan dan konjungan lapangan Tim *Ad hoc* Aceh ini, lewat alat komunikasi yang tersedia. Perwira tadi berjanji akan melakukannya. Ketika Tim melewati pos-pos lain yang lebih kecil, kepada komandan pos selalu diberitahukan bahwa perjalanan ini telah diberitahukan kepada perwira komandan pos pertama, dan bisa jadi karena itulah tidak ditemukan kesulitan apapun ketika Tim melewati berbagai pos penjagaan militer. Peristiwa 'penyergapan' Tim oleh pasukan patroli di hutan dalam perjalanan pulang. Mobil Tim dihentikan, dikepung ditodong senjata oleh pasukan TNI berpakaian tempur. Semua penumpang diperintah turun, mobil digeledah. Seorang prajurit lapor kepada komandan pleton, yang sedang bergerak ke arah mobil yang sudah berhenti dan mendekati rombongan anggota tim yang sudah berada di luar mobil. Terjadi percakapan dan negosiasi antara komandan pleton dan Ketua Tim *Ad hoc*, sementara beberapa orang prajurit tetap berdiri mengepung dengan senjata terhunus. Rombongan Tim Komnas HAM ditahan selama kurang lebih 45 menit, dan setelah komandan pleton berkomunikasi dengan atasannya lewat radio komunikasi pasukan, rombongan Tim Komnas HAM diperbolehkan melanjutkan perjalanan.

272 Nama perwira ini diberitahukan dan oleh karena itu diketahui oleh Tim Ad Hoc Aceh, yang lahir di Semarang.

Keberadaan Komnas HAM

Nilai/ideologi/paradigma

Tiga kekuatan pendorong penting yang memberi sumbangan pada kekuatan dan kelemahan dan sekaligus peluang dan ancaman atau tantangan Komnas HAM yang menonjol dan perlu perhatian adalah faktor nilai/ideologi/paradigma, struktur dan budaya kelembagaan, dan agen/aktor/pelaku yang di dalamnya mengandung paradoks. Perbedaan dan persaingan nilai/ideologi/paradigma yang melatar-belakangi pandangan terhadap hukum yang ada di dalam masyarakat nampak merembes masuk ke dalam Komnas HAM antara lain lewat para ahli hukum yang menjadi anggota komisioner yang juga menganut paradigmatik seperti itu [Pratikno & Lay,2002]. Dua pandangan yang bersaing itu adalah pandangan legalistik-positivistik di satu sisi dengan pandangan lawannya yang bersifat moralistik-interpretif di sisi lain. Pada dasarnya pandangan legalistik-positivistik, bertolak dari credo yang digunakan yakni 'peraturan dan logika' (*rules and logic*), cenderung reduksionis dan menekankan bahwa hukum dan HAM mengejawantah di dalam pasal dan ayat-ayat yang termaktub di dalam peraturan perundang-undangan, hukum dan HAM dilepaskan dari moral, esensi dan martabat manusia yang sebenarnya justru ingin dilindungi oleh hukum dan peraturan. Menjalankan hukum dipraktikkan sebagai kutak-katik rasional mengenai peraturan, prosedur, asas, dan lain kelengkapan hukum. Proses hukum cenderung menjadi ajang mencari menang di atas pencarian keadilan. Hukum belum dijalankan secara bermakna [Rahardjo,2002].²⁷³ Implikasi dari pandangan yang seperti itu adalah munculnya sikap dan kelakuan mengutamakan penegakan hukum dan HAM hanya sebatas penegakan hukum prosedural daripada mencari kebenaran materiil, dan oleh karena itu tidak merasa perlu berempati pada korban, atau paling tidak simpati kepada korban, walaupun ada dan dianggap absah, sama sekali tidak boleh memomorduakan penegakan hukum. Implikasi lebih lanjut pandangan seperti dapat membuka peluang berlanjutnya 'impunity' yakni tak tersentuhnya para pelaku pelanggaran HAM yang berat --atau paling sedikit berdasarkan bukti permulaan yang cukup dapat dianggap sebagai yang patut diduga sebagai yang ikut bertanggung jawab di dalam peristiwa pelanggaran HAM yang berat seperti dalam peristiwa Trisakti, Semanggi I dan Semanggi III²⁷⁴--. Kubu lain yang berseberangan justru berpandangan sebaliknya. Hukum, menurut kubu ini, adalah alat (instrumen) yang diperlukan untuk mencapai keadilan, bukan sebagai suatu yang tuntas pada dirinya sendiri, sehingga oleh karenanya hukum diletakkan di bawah keadilan dan moralitas, dan lebih dari itu hukum sama sekali tidak boleh dilepaskan dari moralitas. Pasal dan ayat-ayat di dalam peraturan perundangan perlu ditafsirkan dalam konteks keadilan dan kebenaran materiil. Prosedur hukum haruslah digunakan dan diletakkan dalam konteks kebenaran materiil yakni keadilan dan moralitas. Pendek kata, hampir setiap segi pandangan ini menjadi antithesis dari pandangan legalistik-positivistik.

Di dalam Komnas HAM nilai/ideologi/paradigmatik seperti itu kadangkala dimainkan dalam proses pengambilan keputusan berkenaan dengan penyelidikan dan hasil penyelidikan atas peristiwa pelanggaran HAM. Contoh yang

²⁷³ Bandingkan dengan tulisan Prof. Satjipto Rahardjo [Kompas,30/12/02]. Lihat catatan kaki No. 99.

²⁷⁴ Para petinggi TNI yang dipanggil Komnas HAM untuk diminta keterangan mereka, yang didukung oleh para penasihat hukum mereka antara lain dari Babinkum, menggunakan dalil-dalil yang mengeksploitasi kelemahan prosedural proses peradilan HAM, guna menolak datang memenuhi panggilan itu. Tidak berlanjutnya penyidikan atas peristiwa Trisakti, Semanggi I, dan Semanggi II, misalnya, yang proses penyelidikannya oleh Komnas HAM telah diselesaikan, yang menjadi tanggung jawab Jaksa Agung, juga didasarkan pada dalil-dalil yang memanipulasi kelemahan procedural peradilan HAM.

dapat dikemukakan antara lain adalah tidak berlanjutnya proses pengkajian dan penyelidikan awal atas berbagai peristiwa, yang seharusnya ditindak lanjuti dengan penyelidikan dan bahkan penyelidikan pro justisia, antara lain: peristiwa pelanggaran HAM selama masa rezim Soeharto,²⁷⁵ peristiwa pelanggaran HAM yang berat di Aceh selama masa darurat militer.²⁷⁶ Contoh lain: terjadi perdebatan di dalam Sidang Paripurna ketika kemungkinan untuk menyelamatkan wartawan yang disandera oleh pasukan GAM Ishak Daud diangkat, tetapi keputusan sidang menyatakan bahwa Komnas HAM tidak bisa melakukan hal itu.²⁷⁷

Struktur dan Budaya Kelembagaan

Struktur dan budaya kelembagaan yang ada di lingkungan sekitaran eksternal Komnas HAM pada tahap transisional ini ditandai oleh keberadaan struktur dan karakteristik birokrasi²⁷⁸ yang dualistik, antara birokrasi patrimonial versus birokrasi legal-rasional Weberian. Pada birokrasi patrimonial model Weber,²⁷⁹ seperti yang dipraktikkan pada masa Orde Baru Soeharto, individu-individu dan golongan-golongan yang berkuasa mengontrol kekuasaan dan otoritas jabatan untuk kepentingan politik dan ekonomi mereka. Oleh karena itu: (i) pejabat-pejabat disaring atas dasar kriteria-kriteria pribadi dan politik, (ii) jabatan dipandang sebagai sumber kekayaan atau keuntungan, (iii) pejabat-pejabat mengontrol baik fungsi politik maupun fungsi administratif karena tidak ada pemisahan antara sarana-sarana produksi dan administrasi; (iv) setiap tindakan diarahkan oleh hubungan pribadi dan politik [Muhaimin,1991:9-11]. Pendek kata dalam birokrasi patrimonial melekat ciri-ciri: '*patriarch*' memegang peran yang

275 Sidang Paripurna Komnas HAM membentuk Tim Pengkajian Pelanggaran HAM Soeharto guna mengkaji berbagai peristiwa yang telah terjadi. Tim ini memusatkan kajian pada lima peristiwa, yaitu yang disebut sebagai: (i) peristiwa Pulau Buru (penahanan tanpa pengadilan), (ii) peristiwa Penembakan misterius (Petrus); (iii) peristiwa DOM (Daerah Operasi Militer) Aceh dan Papua; (iv) peristiwa Tanjung Priok dan Talangsari; (v) peristiwa penyerangan kantor PDIP di jalan Diponegoro [lihat: Tim Ad Hoc Komnas HAM, Laporan Pengkajian Pelanggaran HAM Soeharto, Jakarta, Komnas HAM, 2005]

276 Komnas HAM membentuk Tim Ad Hoc Aceh guna melakukan pemantauan keadaan HAM pada masa CoHA, Darurat Militer, dan Darurat Sipil di Aceh. Laporan Tim ini, yang di dalamnya disebutkan adanya dugaan awal terjadinya pelanggaran HAM yang berat, telah diserahkan kepada Sidang Paripurna Komnas HAM, dan akan ditindaklanjuti dengan apa yang disebut sebagai analisis legal. Sampai dengan saat ini tidak ada tindak lanjut berupa penyelidikan.

277 Penggagas mendasarkan diri pada pasal 75 UU No. 39/1999 yang bisa ditafsirkan sebagai peluang untuk melakukan tindakan penyelamatan sandera itu yaitu bahwa kegiatan dilakukan dalam konteks meningkatkan 'perlindungan dan penegakan HAM' (Pasal 75 UU No. 39/1999 (huruf b) menyatakan: Komnas HAM bertujuan: b. meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia...dst'). Pada pihak lain, sejumlah komisioner menyatakan bahwa Komnas HAM tidak memiliki kewenangan melakukan pembebasan sandera, karena pertama, ini menjadi tugas PMI (Palang Merah Indonesia), dan kedua, fungsi Komnas HAM menurut Pasal 76 (1) fungsi Komnas HAM disebutkan secara eksplisit hanyalah melaksanakan fungsi pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi tentang hak asasi manusia.

278 Birokrasi adalah satu organisasi formal yang berskala besar yang sangat terdiferensiasikan dan diorganisasikan secara efisien dengan alat-alat aturan resmi (formal) dan departemen atau biro dari para ahli yang sangat terlatih yang kegiatannya dikoordinasikan oleh satu mata rantai perintah (komando) berjenjang (hierarkis). Jenis organisasi ini juga ditandai oleh pemusatan kewenangan, dan menekankan pada disiplin, rasionalitas, pengetahuan teknis, dan tatacara yang tak-pribadi (*impersonal*) [Theodorson & Theodorson, *A Modern Dictionary of Sociology*, New York, Thomas Y. Crowell Company, 1969, hlm. 34]. Dalam sosiologi Weberian, birokrasi itu adalah bentuk administrasi yang paling baik bagi pencapaian tujuan organisasional yang rasional atau efisien. Tipe ideal Weber mengenai birokrasi terdiri dari berbagai unsur: satu spesialisasi berderajat tinggi dan pembagian kerja didefinisikan secara amat jelas, dengan tugas-tugas yang didistribusikan sebagai kewajiban pejabat; struktur berjenjang dari kewenangan yang secara jelas menggambarkan wilayah perintah dan tanggung jawab; pembentukan kerangka aturan formal untuk menjalankan dan mengarahkan kegiatan organisasi; administrasi didasarkan pada dokumen tertulis; hubungan tak-pribadi antara anggota-anggota organisasional dan dengan klien; rekrutmen personel atas dasar kemampuan dan pengetahuan teknis; kesempatan kerja jangka panjang, promosi atas dasar senioritas atau *merit*, satu gaji yang tetap; pemisahan antara pendapatan pribadi dan resmi. Penelitian modern telah menunjukkan bahwa banyak organisasi birokratik bekerja secara efisien dan dalam cara yang tidak diantisipasi oleh model Weber. R.K. Merton (1957) menunjukkan bahwa birokrasi menjadi tidak luwes karena berbagai akibat yang tidak diperkirakan yang lahir dari strukturnya. Anggota-anggota bisa jadi amat terikat pada aturan di dalam cara yang ritualistik dan mengangkatnya di atas tujuan yang mereka rancang untuk direalisasikan. Hal ini tidak efisien jika untuk berbagai alasan aturan-aturan tidak membentuk alat yang paling efisien; misalnya, jika keadaan yang sudah berubah telah membuat aturan itu menjadi kuno. Bawahan cenderung untuk mengikuti tatanan bahkan jika hal itu salah arah. Spesialisasi seringkali mengejar pandangan yang dangkal yang tidak dapat memecahkan masalah. Teman-teman di dalam satu departemen mengembangkan perasaan loyalitas satu dengan yang lainnya dan departemen mereka, dan mempromosikan kelompok ini jika mereka bisa. [Abercrombie et.al., *Dictionary of Sociology*, London - New York, Penguin Books, 1988, hlm. 22-23]. Bahkan menurut Nelson, Robert Merton [dalam Merton, R., '*Bureaucratic structure and personality*', in R. Merton (ed.), *Reader in Bureaucracy*, Glencoe, Ill, 1952] mencatat bahaya yang melekat pada setiap organisasi yang terikat aturan, yaitu bahwa aturan itu akan menjadi tujuan itu sendiri, membuatkan pejabat pada fungsi pelayanan dari organisasi dan membuatnya menolok untuk berubah. Dalam semangat yang sama, Michel Crozier (Crozier, M., *The Bureaucratic Phenomenon*, London, 1964) menggambarkan birokrasi sebagai 'satu organisasi yang tidak bisa mengoreksi tingkah-lakunya dengan belajar dari kesalahannya' [Michel Nelson, *Bureaucracy*, dalam Kuper, Adam and Kuper, Jessica, *The Social Science Encyclopedia*, London & New York, Routledge, 1985, hlm. 79-81].

279 Di dalam sosiologi Weber, patrimonialisme adalah satu bentuk dominasi politik tradisional di mana sebuah rumah tangga kerajaan melaksanakan kekuasaan yang sembarangan lewat aparat birokrasi. Di dalam sistem patrimonial, administrasi dan kekuatan politik berada di bawah arahan, pengendalian pribadi dari yang memerintah. Dukungan bagi kekuasaan patrimonial diberikan, tidak oleh kekuatan yang direkrut dari bangsawan pemilik tanah, melainkan oleh budak, pelayan paksaan di dalam tentara dan orang bayaran. Weber melihat patrimonialisme sebagai (i) secara politik tidak stabil karena hal itu bergantung pada intrik pengadilan dan revolusi kerajaan, dan (ii) satu halangan bagi perkembangan kapitalisme rasional. Patrimonialisme oleh karena itu salah satu segi penjelasan Weber atas tidak adanya perkembangan kapitalisme di masyarakat Timur di mana pemerintahan pribadi adalah dominan [Abercrombie et.al., 1988:181]

menentukan, tanggung jawab utama hanya pada 'patriarch', menekankan hubungan berjenjang yang bersifat pribadi, ketundukan bawahan kepada individu 'patriarch' amat kuat, unsur 'suka/tidak' secara pribadi menonjol dalam pola hubungan, cenderung membunuh prakarsa (sehingga kinerja sedikit & mutu rendah). Sebaliknya pada birokrasi legal-rasional peran 'patriarch' digeser partisipasi aktif, hubungan legal-rasional diutamakan, hubungan jenjang lebih didasarkan pada aturan legal, ketundukan bukan pada pribadi atasan melainkan pada rencana, aturan legal-rasional, dan kesepakatan bersama, tanggung-jawab tersebar secara structural, unsur hubungan kerja rasional menonjol, dan terbuka untuk prakarsa (sehingga kinerja optimal dan mutu baik). Sifat dualistik kedua jenis birokrasi itu mendorong adanya dualisme struktural di dalam Komnas HAM, sebagaimana mengejawantah di dalam tarik-menarik antara:

1. Kemandirian kelembagaan [Ps 1 angka 7 UU No 39/ 1999] vs. hegemoni 'kebudayaan birokrasi patrimonial' [Ps 81 (4) & (5); 'PNS-isasi personel'];
2. Struktur elite politik yang (kembali) didominasi oleh kekuatan kubu reaksioner pro status quo vs. kekuatan yang lemah dari kubu pro-reformasi di dalam masyarakat-sipil pada periode 2002-2007;
3. Struktur organisasional-departemental yang kaku, lamban vs. struktur organisasional-sederhana yang tanggap, cekatan, dan luwes;
4. kewenangan komisioner versus kewenangan Sekretaris Jendral berkenaan dengan pengendalian atas staf.

Agen/aktor/pelaku

Proses rekrutmen personel, baik komisioner maupun staf Komnas HAM, ternyata tidak dapat sama sekali lepas dari posisi transisional perubahan masyarakat dan sistem politik secara keseluruhan. Proses itu cenderung menghasilkan dua jenis personel yang memiliki karakteristik dan pola kerja birokrasi patrimonial pada umumnya, yakni personel '*under-achievers*' yang mengidap ciri-ciri: (i) memproduksi yang terkecil dan terendah (*sak-titah*); (ii) cenderung menunda pekerjaan; (iii) lebih suka '*nyontek*' (*cut & paste*) daripada berprakarsa secara inovatif; (iv) cenderung '*resistence to change and criticism*', apalagi jika perubahan itu membawa kerugian pada diri mereka sendiri; (v) lebih suka menerabas; (vi) 'wanprestasi'; dan (vii) hasrat berprestasi (*n-Ach*) rendah, dan oleh karena itu secara keseluruhan dan kelembagaan hanya dapat menghasilkan 'hasil terkecil dalam jangka waktu panjang (lama)' atau singkat kata 'kinerja rendah'. Proses rekrutmen itu tidak mampu menghasilkan personel yang dibutuhkan oleh lembaga seperti Komnas HAM, yaitu personel yang memiliki ciri: (i) bersedia bekerja '*beyond the call-of-duty*', (ii) bekerja cepat (*trennginas*) dapat menghasilkan hasil terbesar dan terbaik dalam batas waktu yang tersedia, (iii) mempunyai prakarsa tinggi (kreatif); (iv) terbuka terhadap kritik dan tanggap atas perubahan; (v) taat-asas dan jujur; (vi) hasrat berprestasi (*n-Ach* tinggi), sehingga mampu 'memberikan yang terbaik dengan cepat dan kinerja tinggi.

Pelaksanaan pengadilan pelanggaran berat HAM berjalan terseok-seok mengakibatkan ketidak-puas-an dan memperoleh banyak kritik tajam. Beberapa sebab: (i) Kepentingan politik '*impunity*' memberi tekanan politik

pada asas 'kebebasan pengadilan'; (ii) 'Rasa keadilan' tipis (misalnya: tuntutan bebas, dan kelalaian jaksa untuk banding); (iii) Keahlian dan ketrampilan pembuktian (penyelidik dan penyidik) yang kurang piawai; (iv) Penolakan (resistensi) keras pihak militer (misalnya kasus Mei '98); (v) Kurang diterapkannya 'asas keperwiraan' (*chivalry principles*).

Daftar Pustaka

Abercrombie et.al., *Dictionary of Sociology*, London – New York, Penguin Books, 1988.

Ali et.al., *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Penerbit Balai Pustaka, 1996.

Althusser, Louis, 'Ideology and Ideological State Apparatus (Notes Towards an Investigation)' dalam Handhardt, John G., *Video Culture: A Critical Investigation*, New York, Visual Studies Workshop Press, 1986.

Anderson, Benedict, "Old State, New Society: Indonesia's New Order in Comparative Historical Perspective", *Journal of Asian Studies*, Vol. XLII, No. 3, 1983.

Billah et.al., M.M., *Laporan Pemantauan Peristiwa Bulukumba*, Jakarta, Komnas HAM, 2004.

-----, *Laporan Pemantauan Kasus UMI Makasar*, Jakarta, Komnas HAM, 2005.

-----, *Laporan Pemantauan Peristiwa Manggarai*, Jakarta, Komnas HAM, 2005.

-----, *Laporan Tim Ad hoc Aceh*, Jakarta, Komnas HAM, 2005.

Bouchier, D. and J. Legge (1994, eds.), *Democracy in Indonesia: 1950s and 1990s*, Monash Papers on Southeast Asia No. 31, Centre for Southeast Asian Studies, Monash University, Melbourne.

Britton, Peter, *Profesionalisme dan Ideologi Militer Indonesia*, Jakarta, LP3ES, 1973.

Cahyono, Heru, *Pangkopkamtib Jenedral Soemitro dan Peristiwa 15 Januari '74*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1998.

Conde, H. Victor, *A Handbook of International Human Rights Terminology*, Lincoln NE, University of Nebraska Press, 1999.

Crozier, M., *The Bureaucratic Phenomenon*, London, 1964.

Crouch, Harold (1979), "Patrimonilasm and Military Rule in Indonesia", *World Politics*, Vol. XXXI, pp. 571-578.

-----, *Militer dan Politik di Indoensia*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1999.

Dueck, Guzman, Verstappen, Judith- Manuel-Bert, *HURIDOCS Events Standard Formats: A Tool for Documenting Human Rights Violations* (second, revised edition), Switzerland, HURIDOCS, 2001

Emmerson, Donald K. (1983), "Understanding the New Order: Bureacuratic Pluralism in Indonesia", *Asian Survey*, Vol. XXIII, No. 11, November 1983.

Emmerson (ed.), Donald K., *Indonesia Beyond Soeharto. Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi*, Jakarta, Gramedia-The Asia Foundation. 2001.

- Endarmoko, *Tesaurus Bahasa Indonesia*, Jakarta, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, 2006.
- English & Stapleton, Kathryn- Adam, *The Human Rights Handbook: A practical guide to monitoring human rights*, Ndabeni Western Cape, The Rustica Press Ltd., 1997.
- Evans, Kevin, Politik Aliran yang Mana?, *Tempo*, Edisi 30 Maret-5 April 2009.
- Feith & Castl (eds.), Herbert-Lance, *Indonesia Political Thinking 1945-1965*, Ithaca, Cornell University Press, 1970
- Geertz, Clifford, *The Religion of Java*, Glencoe, The Free Press, 1960.
- Gouldner, A.W., *Administrative Science Quaterly*, December, 1957)
- Haris, Syamsudin, *Demokrasi di Indonesia: Gagasan dan Pengalaman*, Jakarta, CESDA-LP3ES, 1993
- Heffner, Robert W., Islam and Nation in the Post-Suharto Era, in Schwarch & Paris (eds.), *The Politics of Post-Suharto Indonesia*, New York, Council on Foreign Relations Press, 1999.
- Hornby, AS., *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*, (Revised and Updated), London, Oxford University Press, 1974
- Jackson, Karl D. (1978), "Bureaucratic Polity: A Theoretical Framework for the Analysis of Power and Communication in Indonesia", in Jackson, Karl D. and Lucian W. Pye (eds.), *Political Power and Communication in Indonesia*, University of California Press, Berkeley.
- Jenkins, David, *Suharto and His Generals: Indonesian Military Politics 1975-1983*, Ithaca-New York, Cornell University, 1984.
- Jessop, Bob, *State Theory: Putting Capitalist State in their Place*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1990
- King, Dwight Y. (1982), "Indonesia's New Order as a Bureaucratic Polity, a Neopatrimonial Regime or Bureaucratic Authoritarian Regime: What Difference does it Make?", in Anderson, B. and Kahin, A. (1982, eds.) *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contributions to the Debate*, Cornell Modern Indonesia Project, Ithaca.
- Kingsbury, Damien, *The Politics of Indonesia*, Melbourne-Oxford-New York, Oxford University Press, 1998
- Komnas HAM, Laporan Tahunan 2002, Jakarta, Komnas HAM, 2003
- Komnas HAM, Laporan Tahunan 2003, Jakarta, Komnas HAM, 2004.
- Komnas HAM, Laporan Tahunan 2004, Jakarta, Komnas HAM, 2005
- Komnas HAM, Laporan Tahunan 2005, Jakarta, Komnas HAM, 2006
- Komnas HAM, Laporan Tahunan 2006, Jakarta, Komnas HAM, 2007.
- Lay & Pratikno, *Komnas HAM 1998-2002: Pergulatan dalam Transisi Politik*, Yogyakarta, Penerbit FISIPOL UGM, 2002.
- Liddle, R. William, *A Useful Fiction: Democratic Legitimation in New Order Indonesia*, dalam Taylor (ed.), Robert, *The Politics of Elections in Southeast Asia*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- , Pengantar, dalam Said, Salim, *Militer Indonesia dan Politik: Dulu, Kini dan Kelak*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 2001.

- , 'The Politics of Shared Growth: Some Indonesian Cases', in *Comparative Politics*, January 1987.
- MacIntyre, Andrew, *Business and Politics in Indonesia*, ASAA, Sydney, Allen & Unwin, 1990.
- Mackie, J.A.C., *Konfrontasi: The Indonesia-Malaysia Dispute 1963-1966*, London – New York, Oxford University Press, 1974.
- Mas'ood, Mohtar, *Negara, Kapital, dan Demokrasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 1994
- MsGregor, Katharine E., *Ketika Sejarah Berseragam: membongkar ideologi militer dalam menyusun sejarah Indonesia*, Yogyakarta, Syarikat, 2007
- Merton, Robert [dalam Merton, R., 'Bureaucratic structure and personality', in R. Merton (ed.), *Reader in Bureaucracy*, Glencoe, Ill, 1952.
- Miller & Covey [2005] Miller & Covey, *Buku Pedoman Advokasi: Kerangka kerja untuk perencanaan, bertindak, dan refleksi*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 2005.
- Mortimer, Rex, *Indonesian Communism under Sukarno: Ideology and Politics, 1959-1965*, Ithaca dan London, Oxford University Press – Cornell University Press, 1974.
- Neufeldt & Guralnik, *Webster's New World Dictionary of American English*, Cleveland & New York, Webster's New World, 1988 Nasution, A.H. *TNI*, Vol. 3 Jakarta: Seruling Masa, 1971, pp. 160-161.
- Nelson, Michel, Bureacracy, dalam Kuper, Adam and Kuper, Jessica, *The Social Science Encyclopedia*, London & New York, Routledge, 1985.
- Noor & Jebatu, *Komnas HAM di Persimpangan Jalan*, Jakarta, Lab-Sosio FISIP UI, 2004.
- Nordlinger, Eric A., *Soldier in Politics: Military Coups and Governments*, New Jersey, Printice Hall, 1977.
- O'Donnel, Guillermo dan Phillippe C. Schmitter (eds.), *Transisi Menuju Demokrasi, Rangkaian Kemungkinan dan Ketidak-pastian*, Jakarta, LP3ES, 1993.
- Pratikno & Lay, *Komnas HAM 1993-1997: Pergulatan dalam Otoritarianisme*, Yogyakarta, Penerbit FISIPOL UGM, 2002
- Rahardjo, Satjipto, *Menjalankan Hukum dengan Kecerdasan Spiritual*, *Kompas*, 30/12/02.
- Ramage, Douglas E. (1994), "Pancasila Discourse in Soeharto's late New Order", dalam Bouchier, D and John Legge (1994, eds.), *Democracy in Indonesia: 1950s and 1990s*, Monash Papers on Southeast Asia No. 31, Centre for Southeast Asian Studies, Monash University, Melbourne.
- Ramage, Douglas E. (1995), *Politics in Indonesia: Democracy, Islam and the Ideology of Tolerance*, Routlegde, London and New York.
- Said, Salim, *The Genesis of Power: Civil-Military Relation in Indonesia During the War for Independence, 1945-1949*, Ohio State University, 1985.
- , *Militer Indonesia dan Politik: Dulu, Kini dan Kelak*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 2001.
- Samego, Indra et.al. (1998), *Bila ABRI Menghendaki*, Bandung, Mizan
- Shiraisi, Takashi, *The Indonesian Military in Politics*, in Schwarch & Paris (eds.), *The Politics of Post-Suharto Indonesia*, New York, Council on Foreign Relations Press, 1999.

- Schwarz, Adam, *A Nation in Waiting: Indonesia in the 1990s*, St. Leonard, NSW, Australia, 1994.
- Schwarch, Adam & Paris, Jonathan (Coedit.), *The Politics of Post-Suharto Indonesia*, New York, Council on Foreign Relations Press, 1999.
- Simanjuntak, Marsilam, *Pandangan Negara Integralistik*, Jakarta, PT Pustaka Utama Grafiti, 1994.
- Simamora, Drs.Sahat, *Militer dalam Politik*, Jakarta, Penerbit Rineka Cipta,1990.
- Sukarno, *Di Bawah Bendera Revolusi*, Djakarta, Panitya Penerbit Dibawah Bendera Revolusi', 1965
- Soekarno, 'Nasionalisme, Islamisme, dan Marxisme' [lihat: Sukarno, *Di Bawah Bendera Revolusi*, Djakarta, Panitya Penerbit Dibawah Bendera Revolusi', 1965.
- Tanter, Richard, 'The Totalitarian Ambition: Intellegence Organization in the Indonesian State,' in Budiman (ed.), A., *State and Civil Society in Indonesia*, Monash Paper on Southeast Asia No.22. Melbourne, Monash University,1990.
- Taylor, Robert (1996,ed.), "*The Politics of Elections in Southeast Asia*", Cambridge University Press, Cambridge (forthcoming).
- The Editors, "Current Data on the Indonesian Military Elite: September 1, 1993 – August 31, 1994," in *Indonesia* 58, October,1994.
- Theodorson & Theodorson, *A Modern Dictionary of Sociology*, New York, Thomas Y. Crowell Company, 1969.
- Tim Ad hoc Komnas HAM, *Laporan Pengkajian Pelanggaran HAM Soeharto*, Jakarta, Komnas HAM, 2005.
- Vatikiotis, Michael R.J. (1993), *Indonesian Politics Under Soeharto: Order, Development and Pressure for Change*, Routledge, London, pp.32-59

Persinggungan Praktik Intelijen dan HAM

Usman Hamid

Pendahuluan

Artikel ini hendak kembali mengeksaminasi hakekat kerja intelijen yang dibutuhkan oleh sebuah negara demokratis, yakni intelijen yang menghormati hak-hak asasi manusia. Dalam kasus Indonesia, sebuah pengawasan demokratis atas badan-badan intelijen negara menjadi prasyarat. Suatu regulasi politik diperlukan guna menetapkan garis pembatas antara kewenangan spesifik kerja-kerja intelijen yang rahasia dan tertutup dengan irisan prinsip-prinsip penegakan hak asasi manusia, kebebasan sipil dan demokrasi. Regulasi politik ini amat diperlukan karena menguatnya kecenderungan perluasan kewenangan non tradisional bagi intelijen sebagai akibat dari kampanye “*war on terror*” AS paska-tragedi 11 September. Antara lain kewenangan non tradisional untuk menginterogasi dan menangkap seseorang yang disangka terlibat dalam jaringan terorisme. Artikel ini langsung mencoba melihat sampai sejauh mana intelijen sebagai wujud paduan dari aktivitas, produk dan organisasi dapat dijadikan pilar pendukung sistem keamanan nasional yang melindungi hak-hak asasi manusia serta sampai sejauhmana badan institusi intelijen mengalami alih transformasi baik secara paradigma, peran, fungsi, kultur dan struktur intelijen itu sendiri yang dikaitkan dengan hak asasi manusia.

Dalam dekade terakhir, kebijakan luar negeri “*war on terror*” dari pemerintahan George Bush pasca serangan 11 September membenturkan kembali kompatibilitas intelijen rahasia dan penghormatan hak asasi manusia, setelah sebelumnya pada 1990an intelijen mengalami demokratisasi.²⁸⁰ Praktik intelijen yang diterapkan aktor keamanan AS terutama badan intelijennya, telah menyimpangi kaidah hukum internasional tentang hak-hak asasi manusia,²⁸¹ meski saat ini, kebijakan-kebijakan keliru itu tengah dikoreksi pemerintahan baru AS di bawah Presiden Barack Hussein Obama. Berbeda dengan saat terpilihnya George Bush beberapa tahun silam, maka pergeseran kekuasaan politik AS saat ini dengan terpilihnya Obama mendapat reaksi positif dari kalangan aktivis

280 Gill, Peter (2009), ‘*Security Intelligence and Human Rights: Illuminating the ‘Heart of Darkness’?*’, *Intelligence and National Security*, 24:1, hlm. 78-102.

281 Lihat *Torture Papers: The Road to Abu Ghraib*, Cambridge University Press: Cambridge, 2005. Lihat pula laporan-laporan keadaan hak asasi manusia yang ditulis oleh Human Rights Watch (HRW) dan Amnesty International (AI) sepanjang pemerintahan Bush (2000-2008) melalui www.hrw.org dan www.amnesty.org

hak-hak asasi manusia,²⁸² terutama setelah kebijakan awal pemerintahannya menutup penjara Guantanamo.²⁸³

Keadaan lingkungan global hampir selalu berpengaruh terhadap dinamika keadaan domestik. Dalam konteks Indonesia, “global war on terror” ala pemerintahan Bush telah memundurkan demokratisasi dan agenda-agenda transisi seperti reformasi sistem keamanan dan penegakan hak-hak asasi manusia. Berbagai karya tulisan yang membahas hal ini, terutama dalam kaitan dengan intelijen telah banyak dihasilkan.²⁸⁴ Kalangan aktivis masyarakat sipil juga telah membahas kiprah intelijen dalam perjalanan sistem demokrasi dan perlindungan hak asasi manusia di setiap penggalan sejarah pendirian republik.²⁸⁵ Lalu mengapa kita perlu terus membahasnya?

Bagaimanapun, pusran demokrasi dan penegakan hak-hak asasi manusia di Indonesia memiliki celah bagi kembalinya kekuatan status quo, dan hal ini bisa terlihat dari upaya mempertahankan pengaruh militer di atas otoritas sipil atau menghidupkan kembali intelijen sebagai alat represi terhadap kekuatan sosial masyarakat sipil. Inilah ancaman yang harus diwaspadai yang kerap kali menuduh demokrasi dan hak asasi manusia gagal menciptakan keamanan publik (baca; keamanan nasional). Situasi kontijensi semacam ini, termasuk dengan pengaruh lingkungan global, selalu bisa terjadi dan untuk itu kita tidak bisa cukup puas dengan capaian agenda reformasi politik 1998. Salah satunya, melanjutkan agenda reformasi sistem keamanan dengan fokus yang tertuju pada reformasi badan-badan intelijen.

Persinggungan Praktek Intelijen dan Hak Asasi Manusia

Persinggungan praktek intelijen dengan hak asasi manusia bisa dijabarkan berdasarkan fungsi-fungsi umum dari suatu badan intelijen, yaitu aktivitas-aktivitas membangun profil tentang target (*targeting*), mengumpulkan informasi lewat perangkat intelijen teknologi (*Technological intelligence-Techint*) maupun intelijen manusia (*Human intelligence-Humint*), disseminasi, serta kebijakan dan tindakan operasi tertutup dan rahasia (*policy and covert action*).²⁸⁶

1. Penyusunan profil target (*targeting*)

Konsep dari aktivitas ini adalah pencegahan serangan terhadap keamanan nasional lewat penyusunan

282 Sebaliknya saat George Bush terpilih, kalangan militer konservatif Indonesia sempat memberi reaksi positif, antara lain tampak pada tulisan purnawirawan angkatan darat AM Hendropriyono berjudul “*Prajurit Kita Lega dengan Terpilihnya Bush*”, harian Kompas, 20 Desember 2000. Dia menulis “bagi Bangsa Indonesia yang patriotik termasuk para prajurit kita yang mendambakan selalu persatuan dan kesatuan bangsa tentunya merasa lega, sebab George Walker Bush mempunyai latar belakang kepemimpinan yang lebih mendengarkan pertimbangan pertahanan dan keamanan nasional ketimbang faktor-faktor lainnya dalam menentukan kebijaksanaan politik di saat situasi membutuhkannya.”

283 Para aktivis hak asasi manusia menuntut penutupan penjara Guantanamo sejak masa pemerintahan Bush sampai terpilihnya Obama. Terakhir kali aksi bersama ini digelar atas nama ‘Kaum Muda untuk Martabat Kemanusiaan’ melalui protes simbolik di bundaran Hotel Indonesia, di situ para aktivis menggunakan pakaian berwarna oranye seperti layaknya tahanan di Guantanamo, setiap kaos bertuliskan satu huruf yang jika disambungkan terbaca “Stop Penyiksaan”. Lihat foto dan pernyataan mereka berjudul “Melawan Terorisme dengan Keadilan” di http://kontras.org/index.php?hal=siaran_pers&id=832

284 Lihat karya Richard Tanter atau tulisan lainnya seputar intelijen yang dibuat dalam satu dekade terakhir, antara lain oleh Ken Conboy, Pacivis, SANDI, Pokja Reformasi Intelijen.

285 Lihat tulisan Yoseph Adi Prasetyo mengenai intelijen sebagai alat kontrol publikasi, Danang Widoyoko mengenai keterlibatan intelijen dalam dokumen berpengamanan, Patra M Zen mengenai keinginan intelijen untuk memiliki kewenangan menangkap, Zainal Abidin dan Indri Saptaningrum mengenai batasan yudisial dalam akuntabilitas badan intelijen, Hari Prihatono dan Yandri Kasim mengenai intelijen keamanan dan pertahanan, Sandra mengenai penggunaan logika intelijen masa perang dalam masa damai, Muradi mengenai intelijen keamanan, Edwin Partogi dan Usman Hamid mengenai kiprah intelijen dalam operasi penembakan misterius dll.

286 P. Gill and M. Pthythian, *Intelligence in an Insecure World*, Cambrigde: Polity, 2006, hlm.7.

suatu profil yang diperoleh dari berbagai basis data publik dan privat. Sebelum aktivitas ini dilakukan, maka terlebih dahulu harus dirumuskan suatu kebijakan yang jelas dari pemerintah. Pertimbangan dari kebijakan ini harus secara jelas, masuk akal, serta menjelaskan hasil penilaian adanya ancaman nyata terhadap keamanan nasional negara, wilayah dan kehidupan bangsa.²⁸⁷ Harus ada pembedaan kejelasan ancaman yang memerlukan respon badan intelijen dalam dan intelijen luar negeri.²⁸⁸ Pembedaan juga diperlukan dalam kaitan dengan pembedaan respon badan-badan intelijen dan badan-badan penegak hukum, termasuk persilangan kedua fungsi dalam keadaan tertentu.

Persinggungan dengan hak asasi manusia terjadi saat profil itu disusun berdasarkan informasi yang diperoleh dari basis data yang dilindungi oleh undang-undang, meskipun tidak tertutup kemungkinan bahwa persinggungan juga bisa terjadi di luar basis data privat. Sebagai contoh, kebijakan Amerika Serikat pasca serangan 11 September 2001 yang juga diterapkan negara-negara Eropa berupa *behavioral screening*. Metode ini merupakan suatu cara pelacakan suatu perilaku seseorang saat memasuki suatu bandar udara. Ada banyak penumpang pesawat sipil komersial²⁸⁹ yang 'terseleksi' kemudian harus melewati semacam pemeriksaan di bandara tanpa ada pemberitahuan yang jelas mengapa pemeriksaan itu dilakukan. Pemeriksaan ini berlangsung di sebuah ruang khusus, menunggu lama, lalu harus menjawab pertanyaan yang kurang lazim jika dibanding era sebelum 911, serta diakhiri dengan pemotretan dan pendokumentasian sidik jari.

Pertanyaannya adalah apakah penggunaan cara itu didasarkan informasi awal intelijen yang cukup mengindikasikan orang-orang tersebut pantas untuk diperiksa? Atau justru penyusunan informasi itu sama sekali tak dibekali bahan penilaian ancaman yang terkait dengan perjalanan orang-orang itu? Jika memang ada, pertanyaan hukum yang harus dijawab adalah bagaimana informasi itu diperoleh? Jawaban atas pertanyaan ini membawa kita pada dua masalah pokok hak asasi manusia. Pertama, jika informasi itu diperoleh dari data yang dilindungi kerahasiaannya oleh undang-undang, misalnya data rekening bank seseorang, percakapan telepon, dokumen perjalanan pribadi, korespondensi surat, maka aktivitas intelijen *targeting* tersebut bisa dikategorikan melanggar hak privasi. Masalah pokok kedua, jika semua orang, dan tanpa kecuali, wajib menempuh itu guna memperoleh kejelasan dari informasi awal yang diperoleh, barangkali tak terlalu menjadi soal. Tapi jika penerapan metode itu didasarkan karena pertimbangan-pertimbangan subjektif berupa etnis, ras, warna kulit, agama dari penampilan dan data seseorang maka hal semacam ini bisa dikategorikan melanggar kaidah hak asasi manusia, yaitu diskriminasi.

287 Kajian para aktivis masyarakat sipil menyimpulkan bahwa pasca reformasi, pemerintah belum mendefinisikan kebijakan politik yang utuh/rinci mengenai persepsi dan jenis ancaman dan gangguan bagi keamanan nasional, dalam hal ini kebijakan yang mencakup sistem kerja dari semua badan keamanan dalam dan luar negeri.

288 DPR AS pernah mempermasalahkan laporan badan intelijen CIA yang dinilai terlalu membuat-buat rumusan ancaman senjata pemusnah massal. Lihat berita Voice of America, 10 Juli 2004.

289 Penulis sendiri pernah mengalami pemeriksaan yang amat lama di bandar internasional John F Kennedy, New York, Amerika Serikat pada Januari 2003. Rekan penulis, mendiang Munir, juga mengalami hal serupa di bandar internasional kota Bangkok, Thailand pada bulan Agustus 2003.

Untuk Indonesia, kita bisa mendiskusikan berbagai kasus, misalnya *targeting* intelijen ke pesantren tertentu yang diduga menjadi tempat teroris. Cara semacam ini, apalagi disampaikan lewat pernyataan publik, menjadi kurang tepat. Anda bisa menilai sendiri apakah *targeting* semacam ini bisa dibenarkan oleh kaidah-kaidah hak asasi manusia yang salah satunya mengutamakan prinsip non-diskriminasi.

2. Pengumpulan Informasi (*gathering*)

Aktivitas ini memiliki kompleksitas masalah yang berbeda dengan aktivitas *targeting*, meskipun ada sedikit kesamaan dalam soal dampaknya pada perlindungan hak asasi manusia. Misalnya, proses kerja mengumpulkan informasi melalui perangkat intelijen teknologi (*Technological intelligence*-Techint) bisa merambah pada ruang privat (*privacy*) dan berpotensi melanggar Pasal 17 Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik yang berbunyi “*Tidak boleh seorang pun yang dapat secara sewenang-wenang atau secara tidak sah dicampuri masalah-masalah pribadinya, keluarganya, rumah atau hubungan surat-menyuratnya, atau secara tidak sah diserang kehormatan dan nama baiknya.*”

Dalam kasus *privacy*, keputusan Pengadilan HAM Eropa menilai Inggris melanggar Pasal 17 ICCPR tersebut yang dalam Konvensi Eropa tertuang dalam Pasal 8 mengenai hak atas privasi. Dalam keputusannya ditegaskan bahwa untuk aktivitas intelijen semacam ini harus memiliki kerangka aturan pelaksanaan yang jelas, dan harus memenuhi syarat-syarat yang ketat seperti legalitas, proporsionalitas, subsidiaritas (teknik-teknis yang intrusif harus menjadi upaya paling terakhir), akuntabilitas (otorisasi sebelumnya, rekam proses dan pemantauan) serta finalitas (informasi yang diperoleh harus digunakan untuk tujuan yang sebelumnya ditetapkan untuk mendapatkan informasi itu).²⁹⁰ Barangkali karena kesulitan memenuhi syarat semacam ini maka intelijen di Indonesia khususnya Badan Intelijen Negara (BIN) mengajukan usulan rancangan undang-undang yang salah satunya hendak melegalisasi kewenangan mereka untuk membuka surat-menyurat seseorang. Keinginan ini betul-betul harus disesuaikan dengan kewenangan yang dimiliki badan-badan penegak hukum sehingga undang-undang tentang intelijen yang memang dibutuhkan tidak justru menimbulkan kekacauan baru dalam perundang-undangan dan konflik antar badan-badan intelijen dan badan penegak hukum.

Begitu pula penggunaan intelijen manusia (*Human intelligence*-Humint) yang memerlukan kehati-hatian, kecermatan dan ketepatan yang tinggi. Misalnya dalam hal penggunaan informan intelijen dan metode interogasi. Penggunaan informan dinilai penting karena intelijen berhadapan dengan ancaman yang kerap kali tak selalu bisa dideteksi lewat teknologi. Penyadapan telepon, email, korespondensi lainnya bisa ditempuh sangat minimal, bahkan dihindari sama sekali. Para pelaku potensial bisa selalu menghindarinya dengan mengganti nomor telepon, mengubah alamat email atau menggunakan alamat email tertentu yang aman, atau dengan cara mengandalkan dua cara umum dalam ‘intelijen manusia’. Teknologi intelijen tak selalu efektif dalam mendeteksi dan mencegah aksi-aksi serangan. Misalnya,

290 Gill, Peter (2009), ‘*Security Intelligence and Human Rights: Illuminating the ‘Heart of Darkness’?*’, *Intelligence and National Security*, 24:1, 78 — 102.

apa yang terjadi dalam kasus serangan 11 September menunjukkan bahwa meskipun teknologi dapat merekam para pelaku saat masuk ke bandara dan menumpang pesawat, aksi pembajakan dilanjutkan dengan serangan ke menara kembar WTC sama sekali tak bisa dihindarkan.

Permasalahannya adalah jika memang hendak mengandalkan intelijen manusia, maka dalam kasus yang demikian, asumsi kita adalah sang informan harus betul-betul berada sangat dekat dengan pelaku atau dengan perencanaan kejahatan tersebut. Hal ini mengandung resiko yang serius. Di sinilah masalah hak asasi manusia yang potensial terjadi dalam penggunaan intelijen manusia, yaitu perlindungan sang informan. Barangkali, saat rekrutmen berlangsung, para informan harus mendapat kejelasan status kerja mereka (otorisasi) kepada badan intelijen, atau setidaknya mereka terdaftar sebagai informan resmi (registrasi). Aturan-aturan semacam ini harus dirumuskan dalam suatu pedoman penggunaan intelijen manusia sehingga saat terjadi masalah atau penyimpangan atau pelanggaran hukum, maka penanganannya menjadi jelas. Pedoman teknis semacam ini dapat membantu mengurangi kemungkinan resiko maksimal yang bisa terjadi.

Contoh permasalahan hak asasi manusia pernah terjadi dalam kasus di mana kepolisian menggunakan sumber-sumber informasi dari informan yang tak terdaftar resmi. Nuala O'Loan, seorang perempuan anggota Ombudsman di Irlandia Utara menyampaikan hasil investigasinya berupa temuan-temuan berikut ini;

- kegagalan untuk menangkap informan atas kejahatan yang telah diakui informan tersebut;
- perahasaan intelijen yang mengindikasikan bahwa di sejumlah kesempatan, tiga informan intelijen terlibat dalam sebuah pembunuhan dan kejahatan serius lainnya;
- membuat nota wawancara yang secara sengaja menyesatkan; gagal merekam dan menjaga hasil wawancara orisinal serta gagal merekam nota-nota pertemuan dengan informan;
- menahan dan tidak memberikan apa yang dibutuhkan oleh kolega intelijen kepolisian mereka, termasuk nama-nama tersangka, yang sebenarnya bisa digunakan untuk mencegah kejahatan;
- menyediakan setidaknya empat dokumen yang tidak akurat dan menyesatkan bagi keperluan pertimbangan pengadilan dalam kaitan dengan empat insiden terpisah dan kasus-kasus yang diakibatkannya di mana dokumen itu memiliki pengaruh bagi perlindungan informan;
- memberikan perintah kepada petugas junior agar rekaman-rekaman itu tak diselesaikan, dan melarang rekaman atas peristiwa-peristiwa yang tengah ditangani;
- menghancurkan atau menghilangkan benda-benda forensik;
- tidak menerapkan atau melanggar Pedoman yang ditetapkan Departemen Dalam Negeri (*UK Home Office Guidelines*) tentang ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan penanganan informan.

Selain penggunaan informan, masalah hak asasi manusia juga bisa muncul dalam pelaksanaan metode interogasi. Misalnya, kontroversi penggunaan penyiksaan untuk menginterogasi seorang tahanan yang diduga mengetahui tentang akan terjadinya suatu peledakan bom dalam waktu singkat. Kontroversi ini dikenal dengan skenario *'ticking bomb'*.

Argumen skenario ini membolehkan penyiksaan digunakan untuk menginterogasi seorang tahanan yang mengetahui serangan bom akan terjadi dalam sekejap.²⁹¹ Dan menyatakan bahwa karena negara selalu mempraktikkan penyiksaan, maka sebaiknya kenyataan yang tak terbantahkan itu disahkan saja lewat suatu legalisasi atau otorisasi yang dibatasi pada kasus yang ekstrim, dan dengan begitu hipokripsi negara terhindarkan. Argumen ini percaya, demi menyelamatkan begitu banyak orang untuk membenarkan alasan menyiksa satu orang. Argumen yang terasa utilitarian dalam skenario ini lemah. Yuval Ginbar dari Amnesty International dalam bukunya *"Why Not Torture Terrorists?"* atau Danchev dalam tulisannya *"Human Rights and Human Intelligence"* membantahnya dengan argumen yang sangat kuat. *"Ticking bomb scenario"* dibantah dengan argumen *"slippery slope"* yaitu pertama, sekali saja suatu penyiksaan atau perlakuan tidak manusiawi dibolehkan dalam kasus-kasus tertentu, maka dengan segera itu menjadi sebuah norma baru. Kedua, klaim bahwa penyiksaan atau interogasi agresif telah menyelamatkan banyak nyawa, wajib untuk diperiksa dan diuji secara hati-hati mengingat kualitas informasi yang diperoleh dari penyiksaan juga harus benar-benar dikontestasi. Argumen ini masuk akal mengingat seseorang yang dipaksa mengakui sesuatu lewat penyiksaan memberikan pengakuan atau informasi yang keliru akibat tak tahan dengan penyiksaan yang dialaminya sekaligus memenuhi permintaan pelaku. Ketiga, metode ini bisa memicu suatu pembalasan akibat perlakuan buruk terhadap orang-orang yang ditahan secara tidak benar dan dituduh teroris.



Foto 6. Logo stop teror

3. Analisis dan Diseminasi Intelijen

Intelijen bekerja untuk dan bertanggungjawab kepada pemegang kebijakan. Berbagai data/informasi hasil analisa intelijen menjadi konsumsi pemegang kebijakan. Eksekusi atas hasil analisa intelijen tak bisa langsung diputuskan oleh badan intelijen. Pejabat intelijen tak bisa mengontrol sumber informasi mana yang akan digunakan oleh pemegang kebijakan dan bagaimana mereka menggunakan sumber-sumber informasi itu.²⁹² Kewenangan menggunakan produk intelijen adalah kewenangan milik otoritas

291 Argumen pertanyaan semacam ini diajukan oleh A. Dershowitz dalam *Why Terrorism Works: Understanding the Threat, Responding to the Challenge* (London: Yale University Press 2002) chapter 4. Ada pula F. Allhof yang mengajukan argument 'lesser evil' untuk penyiksaan dalam 'A Ethical Defense of Torture in Interrogation' in Goldman' (ed). *Ethics of Spying* (note 46) pp.126-40.

292 Roger Z. George and James B. Bruce (editor), *Analyzing Intelligence: Origins, Obstacles, and Innovation*, Georgetown University Press: 2008, p.6.

sipil. Karena itulah maka analisa hasil data intelijen diberikan kepada pemegang kebijakan. Hal lain yang penting bagi pemegang kebijakan adalah pertukaran informasi lintas badan intelijen. Di sini, pemegang kebijakan berkepentingan untuk memperoleh analisa yang terbaik dari hasil perolehan informasi intelijen. Tetapi hal ini sangat tidak mudah.

Berkenaan dengan hubungan pemegang kebijakan dan badan intelijen serta koordinasi di kalangan badan intelijen, termasuk badan penegak hukum di tingkat domestik, ada contoh menarik dalam kasus AS seputar perdebatan serangan 11 September.²⁹³ Pertama, pemerintahan Bush dinilai kurang mampu mengendalikan koordinasi yang sinergis antar badan intelijen, menolak gagasan suatu organisasi baru, atau mengatur ulang alokasi tanggungjawab badan intelijen.²⁹⁴ Kedua, pada sisi lain Biro Investigasi Federal (FBI) terkesan enggan untuk menyerahkan apa pun tanggungjawabnya untuk analisa intelijen domestik.²⁹⁵ Ketiga, direktur badan intelijen pusat juga enggan untuk memberikan tanggungjawabnya demi perlindungan dan kontrol data-data yang telah diklasifikasi.²⁹⁶ Keempat, dinamika dari tahun-tahun pemerintahannya menunjukkan keterlibatan aktor yang beragam, sehingga kebijakan, aturan, dan pendekatan terhadap suatu masalah pun kerap kali berbeda satu dan lainnya, antara satu keadaan dan keadaan lainnya.²⁹⁷

Contoh kasus lainnya yang menarik yaitu kasus Maher Arar, seorang warga negara Kanada yang dikirim oleh AS ke Siria, namun kemudian di sana ia telah disiksa dan ditahan selama 10 bulan berdasarkan informasi yang sama sekali tidak akurat.²⁹⁸ Metode pengiriman lintas negara semacam inilah yang barangkali membuat negara-negara tersebut bisa menghindari praktik penyiksaan terhadap orang-orang yang dituduh terlibat kasus terorisme. Begitu pula seperti yang terjadi di kasus Indonesia, langkah Badan Intelijen Negara (BIN) pimpinan AM Hendropriyono mengirim Umar Al-Farouk ke otoritas AS terus dipertanyakan oleh pihak keluarga dalam hal ini Mira, istri dari Al-Farouk.²⁹⁹ Mira mempertanyakan kabar kematian suaminya yang tertembak di Iraq pasca melarikan diri ke Afghanistan. Kemungkinan adanya eksekusi di luar proses hukum atau penyiksaan atau perlakuan tidak manusiawi terhadap Al-Farouk seolah tak menjadi perhatian serius, padahal sejak awal pengiriman yang bersangkutan dilakukan tanpa memenuhi kaidah hukum nasional yang berlaku, setidaknya tindakan itu menabrak kewenangan penegak hukum dan melanggar undang-undang ekstradisi.

293 Bruce Berkowitz, *Homeland Security Intelligence: Rationale, Requirements, and Current Status*, in Roger Z. George and James B. Bruce (editor), *Analyzing Intelligence: Origins, Obstacles, and Innovation*, Georgetown University Press: 2008, hlm. 6 dan 289

294 *Ibid.*

295 *Ibid.*

296 *Ibid.*

297 *Ibid.*

298 Peter Gill menunjuk sebuah laporan resmi "Commission of Inquiry, Report to Maher Arar (Ottawa: Public Works and Government Services Canada 2006), laporan ini bisa dilihat di <http://www.ararcommission.ca>

299 "Al-Farouk, Mira Mempertanyakan, harian Kompas, Jumat, 29 September 2006. Mira menikah dengan Alfarouk pada 26 Juli 1999. Dalam berita ini, Kepala Divisi Humas Mabes Polri Inspektur Jenderal Paulus Purwoko mengatakan, dalam penyidikan Polri tentang berbagai peledakan bom di Indonesia, nama Farouk tidak pernah terkait. Para pelaku teror yang terjaring selama ini tidak pernah menyebut Farouk.

Selain masalah semacam di atas, koordinasi lintas badan intelijen dan penegak hukum merupakan masalah serius di Indonesia seperti tampak pada polemik atas berbagai peledakan bom yang terulang, antara lain seperti di Bali dan di Sulawesi Tengah.³⁰⁰ Pasca peledakan bom, yang kerap diperdebatkan adalah mengapa tidak ada koordinasi di kalangan badan-badan intelijen dalam mendeteksi atau memberikan peringatan dini, serta perdebatan antara badan-badan intelijen tersebut dengan badan penegak hukum seperti polisi.³⁰¹ Rendahnya tingkat kemampuan deteksi inilah yang mungkin menjadi penyebab masih digunakannya praktik penyiksaan dalam memperoleh informasi seperti disinggung dalam bagian aktivitas intelijen terdahulu.³⁰²

4. *Covert action and counter-intelligence*

Covert action kerap digunakan penguasa kolonial sebagai metode efektif untuk menghadapi gerakan perlawanan. Bentuk aktivitasnya bisa beragam, dari mulai subversi, makar, sampai sabotase militer dan ini bisa termasuk aktivitas *counter-intelligence* seperti distorsi informasi guna mengimbangi sisi intelijen pihak yang ditargetkan. *Covert action* pada umumnya dilakukan terhadap kekuatan luar yang dinilai musuh. Dalam kasus Irlandia Utara, tragedi 'Troubles' pada masa 1969-97 selalu dijelaskan oleh pemerintah dan media sebagai 'pembunuhan sektarian' antar kelompok Nationalists dan Loyalists, padahal belakangan ada kerucigaan yang ramai diperbincangkan bahwa itu adalah hasil kolusi antara milisia dan aparat keamanan--tentu saja hal ini dibantah penguasa kolonial.³⁰³

Menyikapi polemik ini, beberapa penyelidikan resmi sempat digelar. Penyelidikan John Steven 1989 menemukan tak ada kolusi sistematis. Penyelidikan berikut di tahun 1999, khususnya berkenaan dengan kasus pembunuhan Pat Finucane 1989, menghasilkan laporan singkat pada tahun 2003 dan menyimpulkan adanya kolusi dalam pembunuhan Pat Finucane sebagaimana terlihat dalam bukti kegagalan merekam informasi intelijen, tidak adanya akuntabilitas, penahanan bukti, dan adanya agen yang terlibat dalam pembunuhan itu.³⁰⁴ Dalam konteks semacam ini, *covert action* memiliki tingkat resiko yang tinggi dan jelas bertentangan dengan perlindungan hak-hak asasi manusia.

300 Kasus-kasus terakhir yang belum diurus tuntas antara lain peledakan bom pada tanggal 28 Mei 2005, dua bom meledak di kota Tentena, Poso, yang mengakibatkan 20 orang tewas dan 53 orang luka-luka (Kompas, 29 Mei 2005) serta peledakan bom di Palu, pada tanggal 31 Desember 2005 yang mengakibatkan 7 orang tewas dan 54 orang luka-luka (Kompas, 1 Januari 2006).

301 Polemik ego sektoral intelijen

302 Saat mendatangi Kantor Perwakilan Komnas HAM di Palu, Sulawesi Tengah, sejumlah organisasi hak-hak asasi manusia sempat meminta Pelapor Khusus PBB urusan penyiksaan Professor Manfred Nowak untuk berkunjung ke Sulawesi Tengah berkaitan dengan penggunaan metode penyiksaan dalam proses interogasi orang-orang yang dituduh terlibat aksi peledakan bom. Kasus-kasus penyiksaan itu antara lain yang dialami Junaedi, Jumeri, Mastur Saputra, dan Sutikno pada tanggal 1 Juni 2005. Mereka ditangkap lalu di bawa ke Hotel Mulia, Pendolo (Poso), diinterogasi dan dipaksa mengaku terlibat dalam peristiwa bom Tentena, 28 Mei 2005. Kasus lainnya dialami 20 warga sipil di Kota Poso saat operasi penangkapan DPO (Daftar Pencarian Orang) pada 22 Januari 2007 di Kelurahan Gebang Rejo serta kasus penyiksaan terhadap warga Selena (Palu) dan lima warga di Ampibabo (Parigi-Moutong). Lihat Kompas.com, 13 November 2007.

303 Gill, Peter (2009), 'Security Intelligence and Human Rights: Illuminating the 'Heart of Darkness'?', *Intelligence and National Security*, 24:1, hlm. 78-102.

304 *Ibid.*

Problem Negara Mereformasi Intelijen

Problem utama negara dalam mereformasi intelijen ialah absennya arah kebijakan strategis berjangka panjang. Dalam situasi ini, pedoman untuk mereformasi intelijen pun berjalan parsial sesuai kebijakan dari siapa yang berkuasa. Satu dekade reformasi menunjukkan bahwa setiap pemerintahan memiliki interpretasi sendiri dalam mereformasi intelijen. Bahkan di dalam era pemerintahan yang sama terjadi benturan kepentingan kekuasaan yang menempatkan intelijen sebagai alat kekuasaan atau lebih rumit lagi, memperebutkan intelijen untuk kepentingan adu kekuasaan. Alhasil, yang terjadi ialah politisasi badan intelijen dan jabatan kepala intelijen. Pergantian pemerintahan berarti pergantian pimpinan intel dan juga pergantian pimpinan internal intelijen, termasuk perubahan arah kebijakannya.

Arah kebijakan strategis itu bisa berupa dimulainya diferensiasi antara badan-badan intelijen secara jelas. Evolusi intelijen Indonesia mengisyaratkan adanya perubahan tipe interaksi antara relasi intelijen, pemerintahan yang berkuasa dengan kekuasaan negara. Tipe pertama adalah interaksi militerisasi intelijen dan intelijen politik yang terjadi selama periode 1945-1966; dan yang kedua adalah tipe interaksi negara intelijen yang berkembang secara khusus pada masa Orde Baru. Di masa reformasi, perubahan mendasar sempat dilakukan oleh pemerintah dengan mengawali kemunculan tipe interaksi intelijen keamanan yang diharapkan bisa membentuk tipe diferensiasi intelijen yang bisa memenuhi standarisasi dari sebuah tata kelola pemerintahan yang baik. Profesi intelijen adalah profesi unik yang memerlukan satu keahlian tersendiri dalam menjalankan tugasnya, sehingga perlu membagi unit kerja internal dalam tubuh intelijen itu sendiri.

Sebagai rujukan perbandingan, dalam publikasi DCAF – FES SSR Vol II (*Praktik-Praktik Intelijen dan Pengawasan Demokratis*, 2007) menjabarkan bentuk umum pengkategorian intelijen yang bisa dibagi menjadi dua bagian:

1. *Intelijen keamanan*: fungsi ini ditekankan pada pengembangan sayap intelijen dalam negeri, di mana terminologi keamanan meliputi pengamanan wilayah negara dan masyarakat dari aktivitas spionase, subversi ataupun kekerasan yang berpotensi akan mengancam stabilitas politik nasional. Intelijen dalam negeri akan melakukan peran sesuai dengan fungsi dan tugasnya untuk menjaga keamanan publik dan menjamin keamanan dalam negeri.



Foto 7. Demo kematian Munir yang dilakukan oleh intel

2. *Intelijen luar negeri*: fungsi ini akan mengumpulkan informasi sebanyak-banyaknya sebagai basis peringatan dini terhadap hal-hal yang berpotensi akan menimbulkan risiko, bahaya, ancaman baik yang dimunculkan oleh agen-agen intelijen asing dan kelompok non-negara asing. Informasi dikumpulkan oleh dinas intelijen luar negeri dalam rangka mengamankan aset kepentingan nasional yang meliputi kepentingan politik, ekonomi, sosial, budaya, keilmuan dan keamanan itu sendiri.

Dilihat dari tugas kerja di atas, maka kita akan mengetahui diferensiasi kerja yang berbeda antara intelijen dalam negeri dan intelijen luar negeri dengan pilar penyangga penegakan hukum lainnya. Selama ini proses perbedaan ini menjadi sangat absurd, terutama bila mencermati kiprahnya Badan Intelijen Negara (BIN). Intelijen memiliki metode kerja yang berbeda dengan aparat penegak hukum seperti dinas kepolisian yang didukung dengan lembaga penegak hukum lainnya. Selain menjaga prinsip kerahasiaan dan sistem tertutup, tugas utama dari sebuah badan intelijen sejatinya adalah melakukan pengumpulan informasi yang bisa diolah sebagai data analisa akurat dan terpercaya dalam menyokong kerja-kerja pilar penyangga penegakan hukum lainnya.³⁰⁵

Arah kebijakan strategis ini sebenarnya dapat dituangkan dalam sebuah regulasi politik yang strategis. Strategis dalam arti kebijakan itu harus dilepaskan dari kepentingan-kepentingan parsial kekuasaan. Wujud nyata bisa ditempuh lewat perumusan regulasi politik berupa undang-undang yang memuat segala arah kebijakan jangka panjang menyangkut sistem keamanan nasional, sistem peringatan dini, bagaimana intelijen difungsikan sesuai kewenangan yang konstitusional, hukum, dan etika politik. Ke depan, pemegang kebijakan perlu mempertimbangkan sebuah usulan Rancangan Undang-Undang tentang Intelijen Negara dari kalangan masyarakat sipil yang tergabung dalam Kelompok Kerja Reformasi Intelijen (POKJA INTEL) dan Simpul Aliansi untuk Demokratisasi Intelijen (SANDI).

Belum terciptanya regulasi politik bukan berarti tak ada yang bisa dilakukan untuk mereformasi intelijen. Pemegang kebijakan seperti Presiden dapat mengeluarkan suatu arahan eksekutif yang jelas kepada intelijen. Setidaknya untuk mendorong perubahan paradigma lama intelijen sesuai dengan era baru yang hendak diwujudkan, yaitu negara demokrasi, bukan otoritarianisme. Ketiadaan arah kebijakan semacam ini membuat paradigma intelijen tak banyak berubah. Studi berbagai kalangan akademisi, praktisi dan aktivis yang diprakarsai oleh Pacivis UI menunjukkan badan intelijen masih menempatkan dirinya sebagai lembaga militer dan kerap kali sebagai konsekuensinya, menargetkan sipil. Sejatinya bias militer dalam sistem intelijen harus segera dihapuskan, meski tak bisa dipungkiri sejarah telah mencatat berbagai bentuk pelanggaran HAM mencapai kategori yang serius yang melibatkan secara aktif dinas intelijen negara dalam berbagai kasus yang terjadi di Indonesia.

305 Hal ini harus dipertegas sehingga masyarakat luas paham bahwa sebuah badan intelijen negara tidak bisa melakukan penangkapan sewenang-wenang tanpa melalui prosedur yang berlaku. Maka tentu saja bertentangan dengan kondisi riil khususnya dalam merespon isu terorisme yang marak terjadi belakangan ini, di mana intelijen juga mendapatkan hak prerogatif untuk ikut terlibat dalam proses penangkapan-penahanan (*detention*) terhadap orang-orang yang dituduh terlibat dalam aksi terorisme. Kondisi ini jelas menimbulkan kontradiksi dalam mekanisme pengawasan dan pengontrolan badan intelijen di suatu negara ketika intelijen disatu sisi bisa melaksanakan pekerjaannya dengan wujud kesiapan informasi yang akurat, proporsionalitas tindakan, kadar kepatutan dan rekomendasi fungsional yang bisa mencerminkan performa intelijen dalam sudut pandang demokrasi dan hak asasi manusia.

Salah satu yang masih mendapat perhatian publik secara luas adalah peristiwa pembunuhan aktivis HAM Munir Said Thalib pada tahun 2004, di mana Badan Intelijen Negara (BIN) saat itu telah terlibat. Kompetensi mereka sebagai sebuah institusi intelijen profesional dipertanyakan dari berbagai sudut pandang hukum maupun disiplin ilmu intelijen. Pelajaran yang bisa kita petik bersama adalah apa upaya yang harus dilakukan secara konkrit agar badan intelijen dijauhkan dari praktik intelijen hitam. Pintu masuknya adalah membenahi otoritas sipil yang gagap merumuskan dan mengendalikan kebijakan strategis dalam sistem keamanan. Perubahan drastis harus segera dilakukan, meski mandat pemerintahan sipil acapkali harus menemui hambatan berupa penolakan elite konservatif militer yang menganggap reformasi sistem keamanan justru akan membatasi ruang gerak dunia permiliteran di Indonesia.³⁰⁶

Dari evolusi sejarah pendirian intelijen di Indonesia, kita bisa melihat adanya kebutuhan untuk memiliki badan intelijen dengan stamina prima, yakni yang bisa bekerja sesuai dengan fungsi dari intelijen itu sendiri: memberi informasi akurat dan terpercaya kepada pemerintah. Informasi ini akan digunakan sebagai sarana untuk menyusun kebijakan untuk mengatasi risiko, bahaya dan ancaman baru yang akan mengganggu stabilitas negara. Tentu saja kebutuhan itu mensyaratkan kepatuhan dari badan intelijen terhadap otoritas politik dan kompatibilitas aktivitas intelijen dengan norma hak-hak asasi manusia.

Penutup

Adanya arah kebijakan strategis melalui pengawasan demokratis dan regulasi yang kuat menjadi satu kebutuhan pokok guna memastikan apakah terminologi keamanan tidak akan melanggar hak-hak asasi manusia yang inheren dengan perkembangan negara-negara demokrasi modern. Tentu saja dengan tetap menjaga prinsip kerja intelijen yang tertutup dan rahasia sebagai bagian dari kewenangan khusus yang harus tetap dikontrol pula oleh sistem demokratis yang terpilih sebagai pengampu otoritas politik yang absah. Di sini peran parlemen sebagai *institutional political oversight* yang mewakili rakyat pemilik kedaulatan harus betul-betul diperkuat.

Ke depan, perannya diharapkan mampu membangun mekanisme kontrol dan pengawasan berlapis dan objektif berdasarkan sistem hukum yang demokratis. Sementara melanjutkan proses penyusunan regulasi politik tentang intelijen, maka fungsi pengontrolan dan pengawasan bisa dilakukan melalui proses pengontrolan anggaran intelijen, misi kerja dan pembatasan pengguna akhir produk intelijen yang hanya melingkupi level negara, dalam konteks ini adalah presiden. Pengontrolan dan pengawasan yang mumpuni mensyaratkan kemampuan internal lembaga intelijen, khususnya dalam mengakses kebutuhan teknologi dan sumber daya manusia yang dapat diandalkan bagi pelaksanaan tugas dan fungsi intelijen secara efektif dan profesional.

306 Meski demikian terjadi perubahan yang cukup drastis pada masa pemerintahan Megawati Soekarno Putri yang sangat mengandalkan pendekatan keamanan dalam kebijakan politik Indonesia, khususnya untuk menghadapi aksi pemberontakan GAM di Aceh dan OPM di Papua. Hal ini bisa dibaca dari pemetaan konstelasi pengangkatan Megawati yang banyak mendapatkan dukungan dari TNI secara institusional. Selain itu Megawati belum bisa mengimpementasikan hakikat supremasi sipil di atas militer sebagaimana konsep yang digagas oleh Abdurrahman Wahid (mantan Presiden RI ketiga pada periode reformasi).

Reformasi badan-badan intelijen merupakan tugas berat yang harus dilakukan melalui proses kerja berkesinambungan dari semua kalangan. Perhatian berlapis kalangan masyarakat sipil, badan-badan yudisial, akan melengkapi pengawasan politik badan legislatif. Hasil akhirnya adalah mewujudkan harapan atas kehidupan demokrasi di bawah jaminan rasa aman bagi seluruh individu dan masyarakat Indonesia. Titik idealitas (*equilibrium period*) akan selalu membangun ruang-ruang dialogis yang dengan itu tercipta dinamisasi arsitektur keamanan Indonesia yang bisa mewujudkan penegakan hak asasi manusia yang seutuhnya.

Daftar Pustaka

- Almond, Gabriel dan Verba, Sidney (1963), *Civic Cultures: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Boston: Little Browns
- Bentham, Jeremy, *Panopticon: Or Inspection House*, (1787), I Volume, Dublin Thomas Byrne, (1791), 2 Volumes T payne, (1791).
- Born, Hans dan Leigh, Ian (2005), *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, Oslo: Publishing House of the Parliament of Norway
- Buzan, Barry. et.al (1998), *Security A New Framework for Analysis*, London: Lyne Rienner
- Dahl, Robert A. (2000), *On Democracy*, New Haven London: Yale University Press
- Gill, Peter (2009), 'Security Intelligence and Human Rights: Illuminating the 'Heart of Darkness'', *Intelligence and National Security*, 24:1, London: Routledge.
- Gill, P. and M. Pthythian (2006), *Intelligence in an Insecure World*, Cambrigde: Polity.
- Hiariej, Eric (2005), *Materialisme Sejarah Kejatuhan Soeharto: Pertumbuhan dan Kebangkrutan Kapitalisme Orde Baru*, Yogyakarta: IRE Press, hal: 164.
- Liddle, William (1992), *Indonesia's Threefold Crisis*, *Journal of Democracy*, Vol 3 No. 4
- Orwell, George (1949), *1984*, London: Secker and Warburg
- Parekh, Bikhu (1993), *The Cultural Particularity of Liberal Democracy*, ed. David Held, *Prospects for Democracy*. North, South, East, West. Cambridge Polity Press
- Rustow, Dankwart A. (1992), *The Surging Tide of Democracy*, *Journal of Democracy*, No. 1
- Sen, Amartya (2002), *Basic Education and Human Security*, jointly organized by Commission for Human Security, UNICEF, The Pratichi (India), Trust, and Harvard University
- Uhlen, Anders (1997), *Indonesia and the Third Wave of democratization: The Indonesia Pro-Democracy Movement in Changing World*, London: Curzon Press
- Wibisono, Abdul Ali dan Faisal Idris (2006), *Menguak Intelijen "Hitam" Indonesia*, Jakarta: Pacivis Center for Global Civil Society Studies
- Widjajanto, Andi dan Artanti Wardhani (2008), *Hubungan Intelijen Negara 1945 – 2004*, Jakarta: Pacivis - Center for Global Security Studies

Hak-Hak Konstitusional dan Fundamental Aktor Keamanan

Rusdi Marpaung

Pengantar

Tulisan ini berisi ulasan tentang hak-hak asasi bagi aktor keamanan. Akan dijelaskan tentang apa hak fundamental aktor keamanan serta bedanya dengan hak asasi warga biasa. Selanjutnya, akan dipaparkan apa landasan hak fundamental aktor keamanan, baik dari sisi hukum internasional, maupun hak konstitusional aktor keamanan. Di bagian berikutnya akan dijelaskan tanggung jawab negara berikut mekanisme pengawasan hak fundamental. Lebih jauh, penulis menguraikan bentuk-bentuk advokasi HAM untuk aktor keamanan, serta efek peningkatan penghargaan aktor keamanan akibat usaha advokasi ini, dilanjutkan dengan analisis SWOT (*Strength, Weakness, Opportunity, Threat*) terhadap advokasi OMS (Organisasi Masyarakat Sipil) pada hak fundamental aktor keamanan. Akhirnya, penulis juga akan membuat beberapa pokok kesimpulan dan rekomendasi .

"...kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka" (UUD 1945, pembukaan)

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 adalah jantung Indonesia. Bahkan sampai perubahan ke-4 pada 2002, tidak mengalami perubahan. Menurut pakar konstitusi, pembukaan Konstitusi adalah cita hukum yang harus dapat mengarahkan pada terciptanya norma-norma dasar yang mengandung kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan bagi semua. Ketiga prinsip dasar juridis tersebut karena secara juridis dan ideologis pembukaan berfungsi sebagai instrumen pengarah dan pengendali tegaknya perlindungan HAM, status, fungsi, dan kewenangan negara, mekanisme hubungan antara sesama lembaga negara dan hubungan antara negara dengan warga negaranya.³⁰⁷ Sementara itu, perihal hak fundamental, ketentuan pada pasal 37 TAP MPR XVII/1998 menyatakan:³⁰⁸

³⁰⁷ Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia, Menuju Perubahan Ke-5*, Bandung: Grafiti, 2009. Hlm. 96.

³⁰⁸ Bandingkan pula dengan pengertian Hak fundamental dari Pasal 4 ayat 2 Kovenan Hak Sipil dan Politik dan Pasal 4 UU no 39/1999.

Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (non-derogable).

Ketentuan hak fundamental, seperti disebutkan di TAP MPR di atas, juga menjadi semangat konstitusi baik melalui Pembukaan maupun pasal-pasal di dalamnya, menyatakan bahwa hak asasi terutama hak fundamental merupakan hal yang senafas dengan ide pendirian negara Indonesia.

Bagaimana dengan hak fundamental aktor keamanan? Pada praktiknya, hirarki dalam angkatan bersenjata menjadikan munculnya perbedaan perlakuan yang dipraktikkan oleh para pimpinan angkatan bersenjata. Dalam hal tertentu, perlakuan yang sama hanya dapat dinikmati oleh sekelompok prajurit apakah perwira, bintara, atau tamtama. Bahkan perbedaan perlakuan muncul pula berdasarkan proses perekrutan baik secara sukarela ataupun melalui wajib militer.

Konsep kewarganegaraan (*citizenship*) menafikan perbedaan antara militer dan sipil atau antara prajurit regular dengan prajurit sukarela atau wajib militer. Contohnya adalah Jerman yang menyatakan dalam konstitusinya bahwa tentara adalah warga negara berseragam (*Staatsbürger in Uniform*).³⁰⁹ Hal yang sama juga dilakukan oleh Belanda yang menyatakan warga sipil yang masuk dalam dinas militer secara sukarela, sehingga menyebabkan diserahkannya hak dan kewajibannya sebagai warga negara biasa. Warga sipil yang bergabung dalam wajib militer dalam hal tertentu tetap dipandang sebagai warga negara.³¹⁰

Konsep ini memandang bahwa warga negara yang bergabung dalam dinas angkatan bersenjata tetap memiliki semua hak-hak fundamental yang sama dengan warga negara yang lain.³¹¹ Konsep "tentara adalah warga negara berseragam" tentunya memiliki relevansi dengan latar belakang sejarah atau pengalaman dari negara-negara tersebut dalam hal kedudukan angkatan bersenjata. Jerman, misalnya, mengadopsi konsep ini tidak lain karena pengalaman mereka setelah Perang Dunia II.³¹² Meski demikian terdapat rambu-rambu yang ketat sesuai dengan kebiasaan serta karakter militer yang hendak dibangun. Di samping itu pembangunan militer di Eropa umumnya mengadopsi pula prinsip-prinsip HAM dalam instrumen HAM internasional serta Konvensi HAM Eropa (*European Convention on Human Rights*) 1950. Sedangkan penggunaan prinsip-prinsip HAM sebagai alat kontrol angkatan bersenjata bila terjadi pelanggaran yang dilakukan prajurit atau pelanggaran terhadap hak-hak prajurit dilakukan oleh Pengadilan HAM Eropa (*European Court of Human Rights*).³¹³

309 Georg Nolte dan Heike Krieger, "Military Law in Germany", dalam Georg Nolte (ed.), *European Military Law Systems*, (Berlin: De Gruyter Recht, 2003), hlm. 370.

310 Leonard F.M. Besselink, "Military Law in the Netherland", dalam *Ibid.* hlm. 580.

311 Georg Nolte, "Military Law in Germany", dalam *Ibid.* hlm. 370.

312 *Ibid.* hlm. 370. Pembangunan kembali Angkatan Bersenjata Jerman (*Bundeswehr*) pada 1956 menempatkan kedudukan militer berada dibawah kontrol Parlemen dan bertanggungjawab kepada Pemerintah. Prajurit terikat oleh ketentuan hukum (*rule of law*) secara umum serta hak-hak fundamental secara khusus. Hal ini digambarkan secara lengkap dalam Hukum Hak-hak dan Kewajiban-kewajiban Prajurit (*Soldatengesetz*).

313 Peter Rowe, "Control Over Armed Forces Exercised by the European Court of Human Rights", Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Force (DCAF), *Working Paper Series*, No. 56: Geneva, Agustus 2002.

Sungguhpun demikian harus diperhatikan untuk menafsirkan konsep “tentara adalah warga negara berseragam”. Penafsiran konsep itu sebagai persamaan antara militer dengan warga sipil dalam HAM adalah tidak akurat.³¹⁴ Adalah benar bahwa keduanya merupakan warga negara namun lebih tepat ditempatkan sebagai filsafat politik ketimbang klasifikasi hukum.³¹⁵

Adalah hal yang umum terdapat pembagian dalam filsafat politik antara warga sipil dan militer.³¹⁶ Secara filosofis pula semua warga negara dapat ikut serta dalam angkatan bersenjata membagi namun tidak semua warga dapat menjadi anggota militer mengingat terdapat kualifikasi tertentu yang harus dipenuhi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.³¹⁷

Konsep hukum, sebagai konsekuensinya, menuntut kejelasan antara militer dengan sipil. Adapun perbedaan karakteristik, fungsi, dan kedudukan mengharuskan adanya klasifikasi dalam konsep kewarganegaraan.³¹⁸ Tengoklah karakteristik militer yang terikat pada hirarki, komando serta perintah tidak ditemukan dalam kehidupan warga sipil. Sehingga bila terjadi pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh militer sesuai dengan karakternya tidak dapat dilakukan oleh warga sipil.³¹⁹ Dengan demikian klasifikasi hukum pun juga dapat perbedaan yurisdiksi serta yustabilitas dari pemberlakuan hukum terhadap militer dan warga sipil.

Sebagai ilustrasi adanya ketentuan pidana pada militer dapat kita lihat pada Buku II KUHPM (Kitab Undang-undang Hukum Pidana Militer). Di sini kitab mengatur perihal kejahatan bagi aktor keamanan dan membaginya atas tujuh bab yaitu:

1. Kejahatan-kejahatan terhadap keamanan negara.
2. Kejahatan-kejahatan terhadap kewajiban-kewajiban militer tidak dengan maksud untuk memberikan bantuan kepada musuh atau merugikan negara terhadap musuh.
3. Kejahatan-kejahatan yang merupakan suatu cara bagi seorang militer menarik diri dari pelaksanaan kewajiban dinas.
4. Kejahatan-kejahatan pengabdian.
5. Kejahatan-kejahatan tentang pelanggaran keharusan dinas.
6. Pencurian dan penadahan.
7. Merusak, membinasakan atau menghilangkan barang-barang keperluan angkatan perang.

Adapun sebagian besar kejahatan itu sebenarnya diatur juga dalam KUHP. Salah satu kejahatan yang sama-sama diatur oleh KUHPM dan KUHP adalah kejahatan-kejahatan terhadap keamanan negara. Dalam KUHPM, kejahatan tersebut diatur dalam Pasal 64 hingga Pasal 72 sedangkan dalam KUHP diatur dalam Pasal 104 hingga 129. Hanya saja untuk aktor keamanan pembatasan dalam KUHPM inilah yang mengatur mereka ketimbang KUHP.

314 Peter Rowe, *The Impact of Human Rights...*” *Op.Cit.*, hlm. 14.

315 *Ibid.* hlm. 14.

316 *Ibid.* hlm. 14.

317 *Ibid.* hlm. 14.

318 Tentara dan polisi memiliki Tugas Pokok dan Fungsi, yang juga diatur secara khusus dalam UU TNI 34/2004 dan UU Polri 2/2002.

319 Lihat Bhatara Ibnu Reza, *et al.*, *Reformasi Peradilan Militer di Indonesia*, (Jakarta: Imparsial The Indonesian Human Rights Monitor, 2007).

Bagaimana perspektif hukum nasional menempatkan aktor keamanan? Perbedaan perlakuan pada sipil dan militer paralel dengan Hukum Humaniter Internasional dalam penerapan prinsip pembedaan (*distinction principle*) yang telah menjadi bagian dari hukum kebiasaan internasional.³²⁰ Prinsip pembedaan merupakan landasan utama yang membagi penduduk (warga negara) dalam dua kelompok ketika terjadi konflik bersenjata. Kelompok pertama adalah kombatan (*combatant*) yaitu kelompok yang secara aktif turut serta dalam permusuhan (*hostilities*) sedangkan kelompok yang lain adalah penduduk sipil.³²¹

Adapun status kombatan secara inheren melekat pada angkatan bersenjata termasuk kelompok sipil bersenjata (milisi) yang secara tegas telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Terhadap sipil bersenjata secara khusus hukum humaniter mewajibkan negara untuk secara jelas mengumumkan mana saja kelompok sipil bersenjata yang dikategorikan sebagai kombatan.³²²

Hukum Humaniter Internasional yang diadopsi oleh angkatan bersenjata memandang semua prajurit dalam satu prinsip kesamaan (*equality*) meski dalam kenyataannya lebih banyak penekanan pada kewajiban-kewajiban (*duties*) ketimbang hak-hak (*rights*). Konvensi-konvensi Jenewa 1949 (*Geneva Conventions 1949*) serta Protokol Tambahan Konvensi Jenewa 1949 (1975) harus diperlakukan sama tanpa perbedaan yang merugikan atas dasar suku, kebangsaan, kepercayaan, agama atau pandangan-pandangan politik.³²³ Hukum Humaniter Internasional juga tidak membedakan antara tentara sukarela dan wajib militer.³²⁴

Paralel dengan perspektif HAM yang memandang terdapat perbedaan dalam tanggung jawab serta hak dan kewajiban dari warga negara antara warga sipil dengan anggota angkatan bersenjata. Warga sipil adalah warga negara yang menikmati sepenuhnya HAM yang telah dijamin sepenuhnya oleh negara.

Lalu bagaimana dengan aktor keamanan? Anggota angkatan bersenjata tidak sepenuhnya menikmati HAM mengingat terdapat sebagian dari haknya telah ditukarkan dengan otoritas yang menjadikannya bagian dari negara. Dengan otoritasnya itulah, warga negara yang menjadi anggota militer memiliki kewajiban untuk melindungi (*to protect*) bahkan mempertahankan (*to defend*) pemenuhan HAM yang telah dijamin serta telah menjadi bagian dari konstitusi negara.

320 Jean-Marie Henckaerts dan Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, Volume I Rules, (International Committee of the Red Cross, 2005), hlm. 3-24.

321 KGPB Haryomataram, *Pengantar Hukum Humaniter*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005), hlm. 73.

322 Manual TNI-AU (1990) dijelaskan yang dimaksud dengan kombatan dan angkatan bersenjata adalah: Tentara (*regular troops*) yang merupakan anggota angkatan bersenjata terdiri dari Tentara Sukarela (*voluntary troops*); Tentara Wajib Militer (*compulsory military*); Orang-orang asing (*foreigners*) termasuk warga negara dari negara netral yang merupakan bagian dari (*belong to*) angkatan bersenjata *belligerent*. Milisi-milisi (*militias*) antara lain kelompok-kelompok sukarelawan dan perorangan yang menjadi bagian dari angkatan bersenjata harus dipertimbangkan sebagai tentara (*regular troops*) dengan status kombatan. Lihat Jean-Marie Henckaerts dan Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, Volume II Practice, (International Committee of the Red Cross, 2005). hlm. 80-81 dan hlm. 91.

323 Peter Rowe, *The Impact of Human Rights...*” *Op.Cit.*, hlm. 8.

324 *Ibid.* hlm. 21.

Dalam kesehariannya, meski terdapat batasan dalam menikmati HAM, anggota angkatan bersenjata tetap memiliki hak-hak fundamental mereka khususnya hak-hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*non derogable rights*). Hak untuk hidup (*right to life*), hak untuk diperlakukan sama dalam hukum (*right to be treated equal before the law*), hak untuk tidak disiksa, diperlakukan rendah dan penistaan serta (*right to not torture, degrading or inhumane treatment*), hak beragama (*right to religion*) termasuk kebebasan berpikir (*freedom of thought*) adalah hak yang dinikmati secara bersama oleh anggota militer dengan warga sipil sesuai dengan Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*) 1966.³²⁵

Adakah HAM untuk Anggota TNI dan Polri?

Dalam beberapa perdebatan yang kerap muncul di berbagai media, pihak TNI dan Polri seringkali mempersoalkan diskriminasi masyarakat terhadap Polri dan TNI. Mereka menyatakan, “Kami juga punya HAM, karena itu hormati kami”. Persoalan ini muncul ketika terjadi kasus-kasus yang menjadikan korban dari pihak TNI/Polri. Kasus tewasnya anggota TNI dan Polri pada kasus Abepura Maret 2006, misalnya, menjadikan contoh bahwa aktor keamanan juga menjadi korban dalam konteks hak hidup.³²⁶

Dalam konteks ini, dapat dilihat bagaimana pelanggaran HAM itu terjadi. Sama seperti warga biasa, aktor keamanan juga memiliki hak fundamental. Dalam penjelasan sebelumnya disebutkan bahwa aktor keamanan adalah warga sipil yang menjadi aparat. Namun dalam statusnya sebagai aparat sekalipun ia tidak boleh dibunuh, disiksa, dsb, yang merupakan hak fundamental bagi semua orang termasuk aktor keamanan. Sehingga harus diingat bahwa:

Pelanggaran HAM Aktor Keamanan (AK) = Pelanggaran HAM Fundamental
Pelanggaran Hak Fundamental AK = Pelanggaran Hak Fundamental Warga Biasa

325 *Ibid.* hlm. 8.

326 lihat pernyataan pers Imparsial, 22 Maret 2006, tentang kasus Abepura.

Tabel 3. Landasan Hak Fundamental Tentara

Landasan hukum Internasional yang mengikat	Landasan Hukum Nasional	Landasan Hukum Humaniter Internasional
Deklarasi Universal HAM	TAP MPR XVII/MPR/1998	Konvensi Den Haag 1907
Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik	UU 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia	Konvensi Jenewa 1949
Kovenan Internasional Hak EKonomi, Sosial, dan Budaya	UU no 11/2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak EKSO SOB	Protokol Tambahan Konvensi Jenewa 1949: 1977
Konvensi Genosida	UU 12/2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik.	
Konvensi Menentang Penyiksaan	UU 26/2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia	
Konvensi Penghapusan segala Bentuk Diskriminasi Rasial	Kepres no.129/1998 dan Kepres no 40/2004 tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RAN HAM)	
Konvensi Penghapusan segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan	UU 5/1998 tentang Ratifikasi Konvensi Anti Penyiksaan dan UU 29/1999 tentang Ratifikasi Konvensi Anti Diskriminasi Ras.	
Konvensi Hak Anak		
Konvensi mengenai status Pengungsi		

Dari tabel di atas, dapat dilihat keterkaitan antara landasan Hukum Humaniter Internasional dan hak asasi manusia, yang selanjutnya dioperasionalkan dengan adanya berbagai ketentuan perundangan Indonesia. Adapun tujuan Hukum Humaniter Internasional dan Hak Asasi Manusia adalah sebagai berikut:³²⁷

- Pada prinsipnya, keduanya bertujuan sama yakni memberikan jaminan perlindungan terhadap manusia. Perbedaan antara keduanya adalah pada penerapan hukumnya. Sedangkan Hak Fundamental berlaku pada semua keadaan dan kondisi baik itu keadaan perang maupun damai.
- Sedangkan hukum humaniter internasional memberikan perlindungan korban perang dan metode peperangan. Konvensi Jenewa 1949 menetapkan kewajiban negara dan juga hak-hak individu untuk dilindungi. Penolakan terhadap konvensi ini juga tak dapat dibenarkan dan merupakan pelanggaran hukum internasional. Peraturan mengenai perlindungan individu juga terdapat dalam Pasal 3 bersama yang mengatur perlindungan kemanusiaan pada konflik bersenjata non-internasional yang merupakan syarat minimum.
- Hubungan antara hukum humaniter internasional dan HAM saling melengkapi dan mengisi. Hal-hal yang tidak diatur dalam konvensi Jenewa 1949 dilengkapi dalam HAM, sehingga terdapat keterpaduan dan keserasian berbagai kaedah dalam kedua hukum tersebut.

327 Sentra Ham UI, tanpa tahun, *Modul HAM bagi Brimob Polri*, Jakarta: Sentra HAM UI, Korps Brimob Polri, Kemitraan, dan Uni Eropa. Hlm. 60-63

Tanggung Jawab Negara terhadap Pemenuhan HAM Aktor Keamanan

Dalam pengertian hukum internasional, HAM termasuk dalam sistem hukum internasional. Piagam PBB, misalnya, dibentuk oleh masyarakat internasional yang terdiri dari negara-negara, termasuk Republik Indonesia. Selanjutnya, negara mempunyai peranan penting dalam membentuk sistem hukum melalui kebiasaan, perjanjian internasional dan bentuk lainnya berupa deklarasi dan petunjuk teknis. Karena itulah negara kemudian menyatakan persetujuan dan terikat pada hukum internasional.

Dalam HAM yang dilindungi adalah individu, kelompok tertentu dan harta benda. Lalu siapa yang bertanggungjawab melakukan pemenuhan HAM? Negara atau pejabatlah, sebagai bukti dari persetujuan di tingkat internasional, yang mempunyai kewajiban untuk melindungi warga negara serta harta bendanya. Seorang warga atau individu aktor keamanan tak mungkin membuat kebijakan atau regulasi yang wajib dipatuhi semua orang. Negaralah yang membuat perangkat kebijakan itu. Apakah kemudian kebijakan memenuhi standar ataupun hasil yang diharapkan? Dalam kenyataannya sangat sulit. Karena seringkali yang tertulis amat jauh panggang dari api, dari apa yang kita lihat di lapangan.³²⁸

Kita dapat mengkaji apakah negara bertanggungjawab memenuhi hak fundamental. Sebagai ilustrasi demi menjaga hak tersebut seyogyanya negara telah mempersiapkan berbagai prasarana. Contohnya saja kurikulum pendidikan aktor keamanan di TNI dan Polri, apakah sudah cukup menjelaskan hak fundamental mereka selain tentu saja pembekalan untuk menjadi seorang anggota TNI/Polri yang mempunyai tugas pokok. Selain itu, apakah negara memfasilitasi perlengkapan, regulasi sampai *standar of procedure* (SOP) aparat keamanan. Dengan fasilitas berupa perangkat lunak dan keras ini, diharapkan aktor keamanan secara individu mendapatkan perlindungan hak fundamental mereka.

Dalam konteks perang, misalnya, sudah jelas diatur butir-butir agar hak fundamental dilindungi, terutama hak hidup dan hak untuk tidak disiksa atau diperlakukan semena-mena yang merendahkan martabat kemanusiaan. Selain itu, dalam konteks kebijakan, kita dapat melihat bagaimana produk perundangan lain yang sejatinya melindungi hak fundamental aktor keamanan juga. Ketentuan tersebut adalah Tap MPR, UUD 1945 Pasal 28, UU HAM, dan UU Pengadilan HAM, seperti tercantum dalam tabel sebelumnya. Adapun salah satu bentuk komitmen pelaksanaan pemerintah membuat Rencana Aksi Nasional (RAN HAM).

328 Dari pengamatan Imparsial, diketahui bahwa *trend* pelanggaran HAM berubah relatif besar dari pelanggaran hak sipil dan politik pada masa Soeharto menuju pelanggaran Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

Tabel 4. Beberapa Pengertian Hak fundamental dalam Hukum Nasional

<p>(Bagian II. Pembukaan Piagam Hak Asasi) Bahwa bangsa Indonesia pada hakikatnya menyadari, mengakui, dan menjamin serta menghormati hak asasi manusia orang lain juga sebagai suatu kewajiban. Oleh karena itu hak asasi dan kewajiban manusia terpadu dan melekat pada diri manusia sebagai pribadi, anggota keluarga, anggota masyarakat, anggota suatu bangsa dan warga negara serta anggota masyarakat bangsa-bangsa.</p>	<p>KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA NOMOR XVII/MPR/1998 TENTANG HAK ASASI MANUSIA</p>
<p>Pasal 37 Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (<i>non derogable</i>).</p>	<p>KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA NOMOR XVII/MPR/1998 TENTANG HAK ASASI MANUSIA</p>
<p>(Pasal 1 ayat 1) Seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa, merupakan anugerahNya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintahan, dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia</p>	<p>UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.</p>

Siapa Pelaku Pelanggaran Hak Fundamental?

Dengan mengacu pada prinsip bahwa hak fundamental aktor keamanan = hak fundamental warga, perundangan Indonesia mengatur dalam UU HAM 1999. Berikut beberapa indikasi pelaku pelanggaran menurut UU dan contohnya:³²⁹

1. Aparat negara

- a. Penyiksaan oleh aparat dalam mencari keterangan atau pengakuan tersangka dari Aktor Keamanan.

2. Kelompok masyarakat tertentu

- a. Melakukan pembunuhan, penganiayaan terhadap aktor keamanan. Semisal kelompok bersenjata di daerah A, melakukan pembunuhan setelah menculik seorang polisi atau tentara.
- b. Memperlakukan seseorang tentara atau sekelompok tentara yang berbeda agama atau ras secara diskriminatif.

3. Masyarakat umum

- a. Suami yang melakukan kekerasan dalam rumah tangganya yang adalah tentara atau polisi (Kowad atau Polwan, misalnya).

Dari ketiga identifikasi pelaku, dapat disimpulkan umumnya pelanggaran hak fundamental tentara ada pada pelaku dan contoh aparat negara dan kelompok masyarakat tertentu. Pada kasus masyarakat umum semisal kekerasan dalam rumah tangga, pelanggaran HAM lebih mengarah pada ranah aktor keamanan sebagai warga biasa terutama kejadian yang berlangsung di luar tugas pokok tentara/polisi.

329 Lihat Sentra HAM UI, *Op.Cit.* hlm. 55-56.

Bagaimana sebenarnya mengukur pemenuhan Hak Fundamental Aktor Keamanan? Untuk mudahnya kita bisa membagi pemenuhan HAM di tingkat eksternal dan internal. Di tingkat eksternal, adalah hak yang muncul dalam tugas operasi keamanan. Sedangkan internal, lebih pada kehidupan sehari-hari aktor keamanan dalam kaitan status mereka.

Sejujurnya, agak sulit mendapatkan data-data pelanggaran Hak Fundamental Aktor Keamanan di tingkat internal. Para pemantau hak asasi manusia umumnya hanya bisa mendapatkannya dari sumber resmi (TNI atau Polri) yang muncul di media massa atau situs resmi institusi keamanan. Misalnya saja korban tewas pada Darurat Militer di Aceh 2003. Kita bisa mendapatkan hal itu dari pernyataan TNI melalui situs resmi. Demikian pula pada kasus Abepura II Maret 2006 yang bisa diakses melalui media massa. Di luar informasi 'resmi' tersebut sangat sedikit terutama menyangkut korban di tingkatan internal.

Beda halnya dengan hak fundamental di tingkat eksternal, semisal mereka yang luka atau terbunuh dalam menghadapi kerusuhan. Padahal, dalam persepektif pemenuhan Hak Fundamental. Seyogyianya, kondisi ini dapat berubah di masa mendatang. Harapan akan adanya keterbukaan terhadap perlindungan hak fundamental aktor keamanan dirasa sangat perlu mengingat hak konstitusional aktor keamanan dijamin.³³⁰

Terlepas dari minimnya data tentang hak fundamental aktor keamanan di Indonesia, marilah kita mengulas hak fundamental ini.

Hak hidup

Dalam pemenuhan hak hidup, seperti disebutkan sebelumnya, tampaknya belum banyak kasus yang muncul dalam media atau yang diketahui khalayak luas. Namun dalam menjalankan tugas, jelas risiko kematian ada pada tugas aktor keamanan, khususnya bagi mereka yang bertugas di dalam situasi yang relatif berbahaya, seperti menghadapi perompak, penjahat, kerusuhan berintensitas tinggi (terutama Brimob di dalam Polri), dsb.³³¹

Namun demikian, hak atas hidup ini dilindungi dengan misalnya, apakah SOP ataupun alat, teknologi, dan perlengkapan pencegahan sudah tersiapkan. Misalnya saja: jaket anti peluru, tameng, helm, dsb. Kesemua alat-alat ini seharusnya disiapkan untuk mencegah adanya risiko luka ataupun cedera yang mengakibatkan kematian atau cacat.

Menurut konvensi Jenewa, dalam kondisi perang, hak hidup ini bisa dilindungi dalam keadaan si tentara menyerah. Ini berlaku pula untuk semua pihak kombatan yang menyerah.

330 Indonesia telah memiliki UU KIP (Kebebasan Informasi Publik) yang menjamin adanya keterbukaan informasi apapun yang menyangkut kepentingan publik. Karena hak atas hidup adalah hak publik, seharusnya masyarakat dan lembaga pengawasan HAM dapat pula mengakses informasi di tingkat internal institusi keamanan.

331 Kita dapat memaklumi risiko ini dengan melihat tugas pokok aktor keamanan serupa yang termaktub dalam UU TNI 34/2004 dan UU Polri 1/2002.

Bebas dari penyiksaan

Demikian pula dalam hal bebas dari penyiksaan, dalam kondisi apapun termasuk perang, konvensi Jenewa mengatur hal ini. Bahkan dalam hal tawanan perang pun seorang kombatanpun tidak boleh disiksa, termasuk dalam hal mencari informasi dari tawanan perang.

Dalam Konvensi Jenewa, bahkan dijelaskan secara spesifik pelarangan tindakan dalam semua situasi termasuk terhadap seorang kombatan yang menyerah. Larangan itu meliputi: pembunuhan, penyiksaan, hukuman badan, mutilasi, penghinaan martabat pribadi, penyanderaan, hukuman kolektif, pelaksanaan hukuman tanpa pengadilan, dan perlakuan kejam atau merendahkan martabat manusia.

Bebas berkeyakinan

Dalam hal kebebasan beragama dan berkeyakinan, tampaknya hampir tidak pernah terdengar kasus semacam ini. Namun demikian, apabila kita merefleksikan relasi Insitusi Keamanan dan penggunaan simbol agama selama masa Orde Baru dan paska reformasi, kita tak bisa mengelak adanya potensi pelanggaran. Tengok saja kasus penggunaan Pamswakarsa pada 1998 atas kordinasi jajaran Keamanan, juga kasus Ambon, Poso, serta atau keterlibatan entitas bersimbol agama dalam penanganan anggota PKI paska 1965.³³² Simbol agama dalam penanganan keamanan jelas berpotensi memengaruhi posisi aktor keamanan dalam bersikap di lapangan. Ini merupakan tengara bahwa agama dapat dijadikan untuk tujuan-tujuan keamanan yang diselewengkan. Harusnya, hak atas berkeyakinan dan menjalankan ibadah dan keyakinan harus dilindungi aparat keamanan. Bila saja aktor keamanan tidak mampu menjamin kebebasan ini, patut diduga akan terjadi hal yang sama di dalam institusi keamanan.

Alhasil, di satu sisi hak fundamental aktor keamanan dijamin, namun di sisi kewajiban negara dalam melindungi hak ini terjadi banyak sekali ketimpangan. Karena itu, patut diduga hak ini pun sangat rentan di dalam institusi keamanan. Misalnya saja kasus Ahmadiyah yang ramai dibicarakan beberapa tahun terakhir. Apakah aktor pengikut Ahmadiyah terjamin haknya di dalam tubuh insitutsi keamanan?

Hak sama di depan hukum

Mengenai hak ini, kita bisa melihat bagaimana aktor keamanan dihadapkan pada diskriminasi penegakan hukum. Kasus Alas Tlogo, kasus penculikan aktivis, kasus UMI Makassar, kasus 1965 dapat memberi gambaran bagaimana aktor keamanan mendapatkan perlakuan berbeda dalam proses keadilan. Mereka yang didakwa melalui peradilan militer atau mekanisme internal. Mereka tidak mendapatkan hak yang sama seperti warga sipil, padahal UU menjamin bahwa hal ini dilindungi oleh ketentuan HAM dalam konstitusi dan peraturan perundangan lainnya.

Pada kasus 1965, beberapa aktor keamanan menjadi tahanan politik karena dianggap terlibat dalam aksi G30S.

332 Lihat John Rossa, *Pretext for Mass Murder: the September 30th, movement and Suharto's Coup d'Etat in Indonesia* (2006).

Pada realitasnya, tidak semua mendapatkan hak pengadilan, sehingga sangat terasa diskriminasi pada mereka yang sebagian ditahan dan sebagian dihukum mati. Kalaupun melalui pengadilan, asas *Fair Trial* (Pengadilan yang memadai) sangat dikesampingkan demi alasan politik.

Demikian pula pada anggota Komando Pasukan Khusus (Kopassus) Tim Mawar, yang diadili di mahkamah militer (mahmil) sementara Jendral Prabowo diproses di Dewan Kehormatan Perwira (DKP). Idealnya, semua pihak yang terlibat diadili di Mahmil. Sedangkan atasannya diproses melalui jalur lain. Adapun arus besar pertimbangan kala itu masih condong pada pilihan internal Institusi TNI. Masih banyak contoh lain dalam soal diskriminasi penegakan hukum, termasuk pada kasus paska reformasi, seperti kasus UMI Makassar, di mana aparat polisi yang terlibat aksi kekerasan terhadap mahasiswa hanya dikenai hukuman administratif, tidak melalui pengadilan.

Terlepas dari argumen bahwa keadilan bisa didapat di luar pengadilan, namun dalam efek jangka panjang menimbulkan masalah keadilan, terutama, antara pelaku dan komandan di institusi keamanan. Dalam pengalaman pengadilan HAM dan kasus yang melibatkan aktor keamanan, acap kali komandan tidak terkena hukuman dalam keputusan pengadilan. Menurut penulis, proses pengadilan seburuk apapun proses dan hasilnya, adalah yang terbaik bagi aktor kemananan. Hal ini mengingat prinsip persamaan di depan hukum, bahwa tak ada pangkat atau jabatan ataupun hak istimewa tertentu dari masing-masing aktor keamanan untuk mendapatkan keadilan. Bukan hanya aktor keamanan sebagai orang yang salah, tapi juga mereka berhak untuk membuktikan diri tidak bersalah di depan pengadilan, sehingga berkekuatan hukum tetap.

Apalagi Indonesia melalui konstitusinya dikenal sebagai Negara hukum, bukan negara 'administrasi' atau negara 'disiplin'.³³³ Hal ini pula yang menyebabkan isu reformasi Peradilan Militer di Indonesia menjadi relevan, bukan untuk melemahkan aktor keamanan namun lebih pada penguatan dan penghormatan HAM fundamental aktor keamanan.

Advokasi HAM Aktor Keamanan dan Efek Peningkatan Penghargaan Aktor Keamanan pada HAM.

Menurut pengamatan penulis, advokasi HAM dalam kaitan hak fundamental aktor kemanan relatif masih terbatas. Sejatinya tujuan advokasi terutama bertujuan menciptakan perubahan kebijakan. Pada jangka panjang, advokasi HAM aktor keamanan ini dapat mengubah tiga tingkatan, mulai dari aspek pengetahuan, sikap, sampai perilaku aparat negara. Advokasi ujungnya akan menghasilkan perubahan. Keduanya bagaikan asap dan api, saling berkaitan.

³³³ Ulasan negara hukum dapat dilihat Sowandi, dalam "Hak-Hak Dasar dalam Konstitusi-Konstitusi Demokrasi Modern," dalam Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia, Menuju Perubahan Ke-5*, (Bandung: Grafitri, 2009), hlm. 21. Juga lihat Miriam Budiarjo yang menyatakan bahwa negara hukum mencirikan: pengakuan dan perlindungan HAM, peradilan yang bebas dan tidak memihak, serta didasarkan pada *rule of law*. Lihat: Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2003), hml. 57.

Indonesia memulai reformasi setelah kejatuhan Soeharto 1998. Keran advokasi masyarakat sipil mengucur deras. Apa yang telah dihasilkan dalam advokasi penegakan hak fundamental aktor keamanan?

Bila kita lihat upaya advokasi HAM aktor keamanan, masih lebih mempersoalkan tentang tanggung jawab (akuntabilitas) sektor keamanan terhadap pelanggaran HAM masa lalu. Masih terbatasnya advokasi HAM terhadap aktor keamanan terjadi karena beberapa sebab. *Pertama*, masih belum tercukupinya aspek perubahan pengetahuan, sikap dan perilaku berbasis HAM pada aktor keamanan. Tentu saja ini bukan tanggung jawab sepenuhnya aktor keamanan. Negaralah yang sebetulnya belum melakukan implementasi pada instrumen HAM yang sejak 1998 relatif lebih muncul melalui munculnya ratifikasi dan legislasi. Padahal perubahan di pengetahuan dan sikap, setidaknya dapat dipenuhi sejak pendidikan awal aktor keamanan (akademi maupun pendidikan bintanga maupun tantama).

Kedua, besarnya tekanan publik dalam mendesak pengungkapan pelanggaran HAM masa lalu. Alhasil, bobot advokasi HAM pada aktor keamanan relatif terbatas. Kita dapat melihat kasus yang bersifat pembiaran (*ommission*) maupun tindakan (*commission*). Pada kasus Monas 2008, aktor keamanan ragu untuk bertindak pada mereka yang melakukan kekerasan. Sedangkan pada kasus Abepura II, 2006 aktor keamanan melakukan tindakan namun tidak seimbang dengan kekuatan massa. Setidaknya 4 orang aktor keamanan harus meregang nyawa. Dari pengamatan, sangat sedikit advokasi terhadap aktor keamanan semisal mengevaluasi perlindungan hak fundamental aktor keamanan dalam kedua kasus tersebut.

Walaupun advokasi terhadap kasus yang melibatkan aktor keamanan relatif sedikit, namun kita bisa melihat dampak dari advokasi ini. Misalnya saja bentuk tekanan atau tuntutan pada negara untuk bekerjasama dengan OMS dalam mengungkap pelaku. Juga kerjasama dalam bentuk melihat atau menemukan motif kekerasan terhadap aktor keamanan. Selain itu, OMS dengan kelebihan relatifnya dapat pula menyumbangkan pemikiran tentang konteks situasi politik, hukum, ekonomi pada saat kekerasan terjadi. Terakhir, tekanan kepada negara untuk melindungi setidaknya mempersiapkan alat-alat pencegahan agar hak hidup aktor keamanan terjaga.

Adanya dukungan langsung baik pengetahuan, maupun kemampuan teknis dalam pembangunan Reformasi Sektor Keamanan, secara tidak langsung membantu penegakan hak fundamental aktor keamanan. Misalnya saja dalam proses legislasi. RUU Peradilan Militer yang sangat strategis membantu hak fundamental aktor keamanan bertujuan membantu aktor keamanan untuk menilai yurisdiksi yang tepat agar tak ada *abuse of power* oleh negara terhadap aktor keamanan.

Kemudian, keterlibatan aktif kalangan OMS dalam regulasi dan legislasi akan memberikan perspektif baru yang relatif kurang diperhatikan oleh aparat keamanan. Tentang kesejahteraan prajurit, misalnya dalam pembahasan RUU TNI, aktivis HAM Munir menyumbangkan pikirannya dalam pasal tentang kesejahteraan prajurit. Beberapa pegiat Reformasi Sektor Keamanan yang terlibat dalam pembahasan bahkan menyebut pasal kesejahteraan

dalam UU TNI 43/2004 ini sebagai 'Pasal Munir' sebagai pengingat Munir penggagas ide kesejahteraan ini.

Lebih jauh, keterlibatan aktor dari kalangan masyarakat akademik seperti nama-nama: Ikrar Nusa Bakti (LIPI), Makmur Keliat (FISIP UI), Rachland Nashidik (Imparsial), Munir (Imparsial)³³⁴, Usman Hamid (KontraS), dan Kamala Chandrakirana (Komnas Perempuan) ikut memperkaya perspektif hak dalam perumusan kebijakan pertahanan dan keamanan.³³⁵ Proses panjang kolaborasi aktor sipil dan keamanan menghasilkan beberapa kebijakan yang mustahil pada masa orde otoriter Soeharto. Sebut saja masuknya prinsip HAM dalam panduan institusi keamanan: buku saku TNI, Perkap HAM Polisi 2009, serta Perkap tentang Perpolisian Masyarakat (Polmas) 2008, yang upaya penguatan pemahaman HAM ini didukung oleh berbagai institusi negara dan PBB.

Demi jalannya tujuan pertahanan secara khusus hak fundamental aktor keamanan, peran Lembaga DPR juga penting. Setelah keluarnya Fraksi TNI/Polri pada 2004, pengawasan parlemen (*civilian oversight*) berjalan walaupun masih mengandung banyak kelemahan kapasitas.³³⁶

Selain advokasi kebijakan, litigasi juga terjadi walau sangat terbatas. Dalam kasus tim Mawar Penculikan Aktivistis 1998, misalnya, pengacara Adnan Buyung Nasution menjadi pengacara mereka di Mahmil. Dalam kasus 1965 di peristiwa yang disebut G30S, terlihat tidak ada pembelaan hukum dari kalangan OMS. Namun secara terbatas, bantuan advokasi dan kemanusiaan bagi aktor keamanan yang dinyatakan terlibat G30S dilakukan pula oleh lembaga internasional maupun nasional. Keterbatasan ini mengingatkan situasi politik otoritarian serta kelemahan pemahaman tentang tanggung jawab pemenuhan hak fundamental. Karena itu, adalah niscaya bila bantuan terbatas kemanusiaan saja, belum sampai advokasi legal maupun politik. Alasan lain adalah peran Babinkum TNI yang melakukan pembelaan bagi aktor keamanan.

Pengawasan Pemenuhan Hak Fundamental Aktor keamanan

Pengawasan hak fundamental pada dasarnya tak berbeda antara pengawasan pada aktor keamanan atau pada warga biasa. Pengawasan yang berlaku di Indonesia, dapat dilakukan dalam dua jenis, yakni pengawasan di tingkat nasional and internasional. Di tingkat nasional, pengawasan dilakukan antara lain oleh:³³⁷

- Lembaga pemerintah termasuk Polisi
- Komisi Nasional HAM
- Ornop (Organisasi Non Pemerintah)
- Pengadilan

334 Pada saat terbunuhnya Munir, 7 September 2004, ia bersama jaringan masyarakat sipil di seluruh Indonesia sedang mengadvokasi RUU TNI, yang akhirnya disahkan di ujung tahun yang sama. Pembunuhnya, Pollycarpus, telah dijatuhi hukuman berkekuatan tetap penjara 20 tahun, sementara dalang pembunuhan masih belum dihukum.

335 Beberapa kelompok studi lahir paska Reformasi 1998, di antaranya Imparsial, IDSPS, Lesperssi, serta Ridep. Para penggiat lembaga ini umumnya berangkat dari aktivis mahasiswa dan aktivis HAM. Salah satu hal penting dalam wacana RSK tiga tahun terakhir adalah menggelontornya kajian gender dan RSK.

336 Lihat studi Imparsial, 2008 tentang pengawasan sipil terhadap Reformasi Sektor Keamanan. Temuan dari riset ini adalah masih lemahnya kemampuan *civilian oversight* dari DPR terutama Komisi I DPR terhadap jalannya SSR.

337 Sentra HAM UI, *Op. Cit.*, hlm. 50.

- Dewan Perwakilan Rakyat
- Media Massa
- Organisasi Profesi seperti IDI, Peradi
- Organisasi Keagamaan
- Pusat Kajian di Universitas

Sementara itu, pengawasan di tingkat internasional juga tersedia dan siap digunakan bagi tujuan perlindungan hak fundamental. Secara umum, PBB menyediakan badan pengawas pelaksana perjanjian, yang berhubungan dengan komitmen pemenuhan hak fundamental, termasuk hak aktor keamanan.

Dengan demikian, adalah tidak tepat apabila mekanisme internasional dipandang negatif, seperti biasa terdengar dalam wacana HAM umum yang beredar di kalangan masyarakat. Untuk lebih jelasnya siapa badan pengawas, silakan tengok tabel berikut ini.

Tabel 5. Pengawasan di tingkat internasional atau PBB yang didasarkan pada Perjanjian Internasional mengenai HAM³³⁸

Perjanjian Hak Asasi Manusia (instrument)	Badan Pengawas Pelaksana Perjanjian
Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, sosial dan budaya	Komite Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (CESCR)
Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik	Komite Hak Asasi Manusia (HRC)
Konvensi Internasional tentang Penghapusan Bentuk Diskriminasi Ras	Komite Penghapusan Diskriminasi Ras (CERD)
Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan	Komite Penghapusan Diskriminasi terhadap perempuan (CEDAW)
Konvensi menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, dan Merendahkan Martabat Manusia	Komite Menentang Penyiksaan (CAT)
Konvensi HAK anak	Komite Hak Anak

Apabila kita melihat tabel di atas, kita bisa lihat mana yang relevan secara langsung dengan posisi aktor keamanan. Sebelumnya telah disebutkan bahwa hak fundamental Aktor Keamanan adalah hak yang *non-derogable*. Dalam hal ini bisa dilihat pada konvensi Hak Sipil, serta Konvensi Menentang Penyiksaan. Sebelumnya juga sudah disebutkan adanya pengawasan baik di tingkat nasional dan internasional. Badan pengawas bisa menjadi sasaran advokasi hak fundamental aktor keamanan.

**PENGAWASAN HAK FUNDAMENTAL AK =
PENGAWASAN HAK FUNDAMENTAL WARGA BIASA**

Mekanisme HAM yang berlaku secara internasional adalah mekanisme traktat (perjanjian internasional), mekanisme nasional, dan mekanisme Pelapor Khusus. Terlepas dari masih adanya pelanggaran HAM, selama satu dekade paska reformasi, Indonesia telah menyentuh ketiga mekanisme ini. Beberapa catatan tentang mekanisme tersebut adalah sebagai berikut:

Mekanisme Traktat: munculnya ratifikasi dua komponen penting konvensi Hak Sipil dan Politik serta Hak Ekosob. Dua kovenan (perjanjian) ini amat penting dan merupakan perjuangan komunitas HAM di Indonesia dan di tingkat internasional. Dengan ratifikasi ini, Indonesia mengikat diri dalam upaya penegakan HAM dalam dua ranah: Hak Sipil dan Politik (Sipol), serta Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (EKOSOB). Selain itu, keterlibatan Indonesia juga meningkat dalam peran berbagai komite yang berlandaskan traktat. Sementara itu, Indonesia setiap tahunnya melaporkan situasi HAM di berbagai komite yang sudah disebutkan sebelumnya. Dalam pelaporan di tingkat komite, OMS juga dapat memberikan intervensi, salah satunya dalam bentuk laporan alternatif (*shadow report*) tentang situasi hak terkait.

Mekanisme Nasional: Pembentukan Human Rights Institution (Komisi Nasional Hak Asasi Manusia) juga menunjukkan kemajuan. Lembaga ini bersifat imparial sesuai dengan prinsip Paris (*Paris Principle*). Walaupun masih menyisakan soal dalam rekrutmen komisioner serta kurangnya dukungan politik negara dan lembaga negara lain, patut diakui kinerja Komnas yang turun dan menguji data-data pelanggaran hak fundamental pada berbagai kasus yang mengorbankan luka dan nyawa aktor keamanan. Contoh kasus Abepura II, di mana Komnas HAM turun untuk menyelidiki kasus tersebut. Terlepas bahwa belum banyak kasus besar yang dapat diselesaikan oleh Indonesia, namun peran Komnas HAM pada masa kini dan akan datang tetap penting sebagai tempat utama pengaduan indikasi pelanggaran hak fundamental.

Mekanisme Pelapor Khusus (*Special Rapportour*): makin terbukanya Indonesia dalam mengundang para Pelapor Khusus PBB dalam masalah penyiksaan, pembela HAM (Human Rights Defender), buruh migran, dll. Hanya saja belum ada pelapor khusus untuk bidang hak fundamental khusus aktor keamanan. Namun mekanisme ini akan menerima laporan tentang pelanggaran bagi semua individu tanpa melihat apakah mereka sipil maupun militer.

Melihat terbukanya peluang mengawasi pemenuhan Hak Fundamental Aktor Keamanan, kita dapat menyimpulkan bahwa tak ada alasan untuk tidak mengajukan gugatan apabila terjadi pelanggaran. Peran mekanisme nasional maupun internasional justru memperkuat cita-cita pemenuhan HAM yang *notabene* merupakan cita-cita konsitusional Indonesia.

Kelemahan, Kekuatan, Tantangan dan Kesempatan OMS dalam Mengadvokasi HAM Aktor Keamanan

Kelemahan: kapasitas terbatas dalam melakukan advokasi sektor keamanan, akses yang lemah terhadap informasi dalam institusi keamanan, serta pemahaman tentang kajian RSK (baru 2005 ada pelatihan Reformasi Sektor Keamanan bagi OMS). Sebelumnya, sudah ada beberapa warga sipil yang terlibat dalam legislasi terkait Reformasi Sektor Keamanan (RSK), namun umumnya terbatas pada pakar dari kalangan akademis dan beberapa gelintir aktivis Ornop.

Kekuatan: kemampuan advokasi, berjejaring di tingkat nasional dan internasional, hubungan dengan media massa, tumbuhnya para ahli RSK berbasis HAM. Sementara itu Ornop sudah lama terutama sejak 1980-an ikut serta dalam pembahasan masalah HAM di forum internasional. Terutama sejak gerakan lingkungan dan hak asasi manusia paska peristiwa Santa Cruz Timor Timur 1991, peran OMS semakin kuat untuk memonitor pelanggaran HAM terutama yang menimpa masyarakat sipil.

Tantangan: bagi OMS yang sering melakukan respon kritis terhadap aktor keamanan seringkali dianggap tidak mendukung penguatan Aktor Keamanan. Sebagai akibatnya, intimidasi dari pihak-pihak yang menuduh OMS dengan *labeling* merongrong NKRI, antek komunis, antek Yahudi, anti kemapanan, dsb. Salah satu contoh kongkrit adalah kasus gugatan Imparsial pada Ketua Bais TNI pada 2007 di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. Duduk perkaranya adalah saat sebuah makalah dari KaBAIS menyatakan bahwa Imparsial, KontraS, dan Elsham Papua adalah gerakan ekstrem berkategori 'lain-lain'.³³⁹ Ini membuktikan adanya pola pikir lama yang menempatkan kelompok kritis sebagai musuh negara.

Kesempatan: kebutuhan akan pihak yang bisa mengkritik proses RSK, sehingga membuka peluang luas bagi masyarakat sipil terlibat. Beberapa aktivitas yang dilakukan adalah kajian legislasi, konsultasi publik tentang hak fundamental aktor keamanan, atau mengisi ruang di media massa dan ruang publik lainnya (pertemuan masyarakat, kesenian, musik, dsb).

Di sisi lain, reformasi 1998 menjadi landasan moral yang ditandai adanya dukungan publik terhadap perubahan mendasar dari rezim Soeharto.³⁴⁰ Walaupun tidak menyebut secara khusus tentang hak fundamental aktor keamanan, semangat reformasi sesungguhnya adalah penguatan tanggung jawab negara terhadap pemenuhan HAM, termasuk hak fundamental aktor keamanan.³⁴¹ Selain itu, peran dan citra Indonesia semakin menguat

339 Pada 29 Agustus 2006, Mayjen TNI Syafnil Armen, Kepala Bais, telah menyatakan bahwa Imparsial, KontraS dan Elsham (Papua) merupakan bagian dari "kelompok radikal lain" yang mengancam eksistensi keberadaan Pancasila dan merupakan lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang tidak puas serta kecewa dengan Pemerintah. Pernyataan KaBAIS ini termuat dalam makalah berjudul "Persepsi ancaman Internal dan Transnasional", hlm. 14-15, yang disampaikan pada seminar Pertahanan yang diselenggarakan Departemen Pertahanan pada 29 Agustus 2006.

340 Tiga tuntutan reformasi 1998 adalah: Turunkan Soeharto dan adili kroni-kroninya, Turunkan harga, Hapus dwi fungsi TNI.

341 Salah satu ciri HAM adalah saling berhubungan (*interdependent*) dan tak dapat dipisahkan (*indivisible*). Pengertian ini berdampak bahwa semua orang, termasuk aktor keamanan, harus menikmati HAM. Ulasan mengenai prinsip dan pengertian HAM dapat dilihat di Todung Mulya Lubis, *Jalan Panjang Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006.

dengan adanya keterlibatan pada posisi-posisi di dewan HAM PBB serta komite pengawasan HAM di tingkat internasional.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Dari paparan ini, dapat disimpulkan bahwa Hak Fundamental Aktor Keamanan memiliki posisi yang sama dengan hak fundamental warga biasa. Dalam pengertian hak asasi hak hidup ini adalah hak individu yang tak dapat ditunda dalam keadaan apapun. Hak fundamental aktor keamanan, sama halnya dengan yang dimiliki warga biasa, dilindungi oleh ketentuan internasional dan nasional.

Mengingat sekian lama aktor keamanan tidak terbiasa berbicara soal hak fundamental maka seringkali terjadi salah kaprah tentang hak asasi manusia, termasuk hak fundamental, terutama lagi tentang tanggung jawab negara melindungi hak fundamental aktor keamanan. Bahwa ada pengecualian dan penundaan hak karena status aktor keamanan sebagai aparat negara, tidak mengurangi hak fundamental mereka dalam keadaan damai maupun perang.

Di lain sisi, pihak OMS yang terkonstruksi berdiri di luar negara, juga kesulitan dalam mengadvokasi HAK fundamental aktor keamanan. Dari diskusi dan pengalaman penulis, teridentifikasi beberapa kelemahan OMS, terutama melihat dari sisi dalam dengan objektif tentang dinamika hak fundamental di dalam tubuh aktor keamanan. Di lain pihak kekuatan OMS terletak karena pengalaman mereka dalam advokasi HAM baik di tingkat nasional maupun internasional.

Dengan mengkaji pula peluang dan tantangan OMS, dapat disimpulkan bahwa perlu adanya strategi untuk merespon pengakuan dan pemenuhan hak fundamental aktor keamanan menuju penghormatan HAM menyeluruh di Indonesia. Karena itu, segala upaya diperlukan untuk mencapai tujuan ini, dengan melakukan advokasi nasional dan internasional dengan menggunakan mekanisme HAM, pendidikan tentang Hak fundamental Aktor Keamanan, kampanye bersama dengan institusi keamanan dan lembaga negara lainnya.

Rekomendasi

Berdasarkan paparan dan kesimpulan di atas, penulis mengajukan beberapa rekomendasi sebagai berikut:

- ❖ Bagi masyarakat umum termasuk aktor keamanan, pengarusutamaan (*mainstreaming*) hak fundamental aktor keamanan adalah suatu hal yang amat penting. Tak kalah pentingnya, merujuk lemahnya basis data hak fundamental aktor keamanan, diperlukan pemantauan berkala terhadap situasi pemenuhan hak ini.

- ❖ Di lain pihak, Indonesia memerlukan penguatan peran negara untuk melindungi hak fundamental aktor keamanan. Salah satunya memperbaiki kebijakan dan regulasi. Sebagai contoh adalah Peradilan Militer yang belum juga selesai sampai saat ini. Selain itu, menilik kondisi internal aktor keamanan di mana kesejahteraan prajurit masih jauh dari layak.
- ❖ Salah satu hal yang strategis, diperlukan pula upaya penguatan pendidikan dan kurikulum. Diharapkan, melalui pendidikan ini akan menjadi dasar yang kuat serta berpengaruh langsung pada performa aktor keamanan dan memberi nilai tambah pada penghormatan HAM fundamental prajurit itu sendiri.
- ❖ Juga dalam hal RAN HAM, diperlukan agenda khusus negara untuk membantu setidaknya pendidikan HAM di tingkat akademi maupun pendidikan militer/polisi lainnya di tingkat Bintara dan Tantama.
- ❖ Salah satu caranya adalah memperkuat pendidikan di AKMIL, juga pendidikan Tantama dan Bintara mengenai hak fundamental ini, dengan memperkuat basis pengetahuan dan berorientasi perubahan sikap terutama dalam posisi tanggung jawab negara dalam pemenuhan HAM. Pada situasi tertentu, semisal operasi militer, maupun penugasan sesuai Tugas Pokok dan Fungsi (TUPOKSI) aktor keamanan, pembekalan tentang hak fundamental kembali dipaparkan pada yang bersangkutan.
- ❖ Lebih lanjut, diperlukan komunikasi yang lebih intens antara OMS dan institusi aktor keamanan, terutama dalam menjamin adanya perlindungan hak fundamental yang *non derogable*. Namun demikian, perlu pula adanya keterbukaan akses informasi tentang proses dan hasil pemenuhan hak fundamental aparat keamanan.

Penutup

Pemenuhan hak fundamental aktor keamanan merupakan keniscayaan. Apabila upaya pemenuhan hak fundamental ini dilakukan, 5-10 tahun ke depan pasti akan ada perubahan positif pada profesionalisme aktor keamanan. Jadi bukan hanya pembangunan –terlebih hanya pembelian- alutsista saja yang memperkuat RSK.

Seluruh upaya berkaitan dengan hak pemenuhan Hak fundamental Aktor keamanan bisa menjadi salah satu penentu keberhasilan Reformasi Sektor Keamanan secara khusus, serta di jangka panjang juga akan berpengaruh pada pemenuhan HAM seluruh warga Indonesia.

Daftar Pustaka

- Armen, Syafnil. Makalah berjudul "Persepsi ancaman Internal dan Transnasional". Pada seminar Pertahanan yang diselenggarakan Departemen Pertahanan pada 29 Agustus 2006.
- Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia, 2003.
- Harahap, Krisna. *Konstitusi Republik Indonesia, Menuju Perubahan Ke-5*. Bandung: Grafitri, 2009.
- Haryomataram, KGPH. *Pengantar Hukum Humaniter*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005.
- Henckaerts, Jean-Marie dan Louise Doswald-Beck. *Customary International Humanitarian Law. Volume I Rules*. International Committee of the Red Cross, 2005.
- Henckaerts, Jean-Marie dan Louise Doswald-Beck. *Customary International Humanitarian Law. Volume II Practice*. International Committee of the Red Cross, 2005.
- Kovenan Hak Sipil dan Politik
- Lubis, Todung Mulya. *Jalan Panjang Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006.
- Nolte, Georg (Ed.). *European Military Law Systems*. Berlin: De Gruyter Recht, 2003.
- Pernyataan pers Imparsial tentang kasus Abepura. 22 Maret 2006
- Reza, Bhatara Ibnu, et al.. *Reformasi Peradilan Militer di Indonesia*. Jakarta: Imparsial The Indonesian Human Rights Monitor, 2007.
- Rossa, John. *Pretext for Mass Murder: the September 30th, Movement and Suharto's Coup d'Etat in Indonesia*. 2006.
- Rowe, Peter. *Control Over Armed Forces Exercised by the European Court of Human Rights*. DCAF Working Paper Series. No. 56. Geneva, Agustus 2002.
- Sentra Ham UI. *Modul HAM bagi Brimob Polri*, Jakarta: Sentra HAM UI, Korps UU Brimob Polri, Kemitraan, dan Uni Eropa, tanpa tahun.
- UU No 39 Tahun 1999
- UU Polri No 2 Tahun 2002
- UU TNI No 34 Tahun 2004

Pengarusutamaan Jender di Sektor Keamanan

Septi Shilawati

Pendahuluan

a. Pemahaman Konsep Jender

Terminologi jender secara umum merujuk pada suatu konstruksi sosial dan pola-pola hubungan antara perempuan dan laki-laki dalam suatu kelompok masyarakat pada tempat dan waktu tertentu. Jill Steans³⁴² mempertegasnya dengan menekankan pada hubungan-hubungan ideologi dan material yang terjadi antara perempuan dan laki-laki. Pola hubungan yang demikian kemudian berdampak pada *output* kebijakan yang dihasilkan. Namun, pola hubungan yang terbentuk dalam relasi antara perempuan dan laki-laki bukanlah sesuatu yang konstan, namun cenderung berubah dan bervariasi tergantung dinamika lingkungan.

Dari terminologi jender, istilah lain yang kemudian mengikutinya adalah feminin dan maskulin. Yang pertama merujuk pada karakteristik yang diharapkan melekat pada perempuan sementara yang kedua ditujukan bagi laki-laki. Pengklasifikasian tersebut terkait dengan budaya patriarki yang menjustifikasi bahwa perbedaan biologis antara perempuan dan laki-laki secara otomatis melahirkan perbedaan peran dan tanggung jawab diantara keduanya. Pencitraan perempuan dan laki-laki dengan merujuk pada karakteristik —baik emosional dan psikologis— yang bersifat artifisial, kemudian memposisikan keduanya untuk mengembangkan perilaku sesuai dengan peran dan tanggung jawab yang diharapkan oleh orang-orang disekitarnya. Masalah yang kemudian muncul adalah bahwa *male-identified roles* dianggap jauh lebih penting dan layak memperoleh *social rewards* jika dibandingkan dengan *female-identified roles*.³⁴³ Singkatnya, ideologi berbasis jender sesungguhnya telah menjustifikasi praktek-praktek yang mengukuhkan perlakuan tidak setara yang berimplikasi pada bentuk-bentuk ketidakadilan sosial. Berikut adalah bagan³⁴⁴ sistem jender yang menunjukkan bagaimana hubungan kekuasaan yang dibangun berdasarkan jender yang termanifestasi dalam bentuk ideologi dan materi pada akhirnya mampu menghasilkan kebijakan yang diskriminatif.

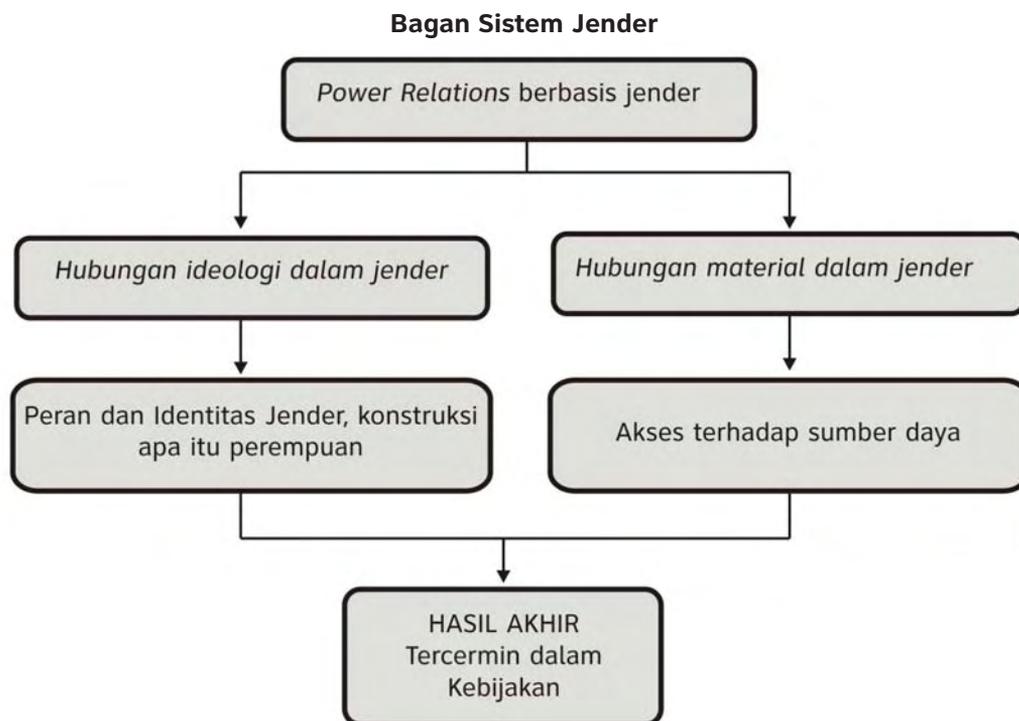
342 Jill Steans, *Gender and International Relations: An Introduction*, (Oxford: Polity Press, 1998), hlm.10

343 *Ibid*, hlm.12

344 “*Gender and International Relations*” diakses dalam <http://www.soc.uwimona.edu/jm:1104/government/GT37Mlec1.htm>

Berpijak pada kenyataan bahwa ketidaksetaraan –yang berakhir pada ketidakadilan- bagi kelompok perempuan adalah sebuah kondisi yang telah mengakar bahkan terinstitusionalisasi melalui budaya patriarki yang terpelihara di masyarakat, maka dibutuhkan suatu analisa jender. Analisa jender adalah upaya meneliti perbedaan antara perempuan dan laki-laki yang mendorong terjadinya ketidakadilan bagi perempuan dan selanjutnya mencoba mengaplikasikan pemahaman tersebut kedalam kebijakan pembangunan dan pelayanan publik; analisa jender menekankan pada akar permasalahan penyebab ketidakadilan; dan tujuan dari analisa jender adalah tercapainya perubahan positif bagi perempuan.³⁴⁵

Melalui analisa jender kita bisa memahami hubungan yang terjadi antara perempuan dan laki-laki, termasuk akses mereka terhadap sumber daya serta berbagai kegiatan serta hambatan yang dihadapi oleh keduanya. Analisa jender mampu menghadirkan informasi mengenai perbedaan situasi sekaligus akibat yang dialami oleh perempuan ataupun laki-laki dari setiap program atau kebijakan yang ada. Dari informasi tersebut kemudian akan ditemukan bahwa perempuan dan laki-laki memang memiliki kebutuhan yang berbeda. Tidak hanya itu, temuan tersebut kemudian diharapkan dapat meningkatkan pengetahuan dan pemahaman setiap orang—terutama para pembuat kebijakan—akan kebutuhan yang berbeda bagi perempuan dan laki-laki. Pengetahuan dan pemahaman tersebut pada tahap selanjutnya bisa diformulasikan dalam bentuk program dan kebijakan yang sensitif jender. Sudah tentu melalui program dan kebijakan yang sensitif jender, produk yang dihasilkan pun mampu menjawab kebutuhan kedua jender tanpa ada satupun yang hak-haknya terkurangi atau tidak terpenuhi. Sehingga, dapat dikembangkan usaha yang terus-menerus untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan yang non-diskriminatif.



345 Source: Ministry of Women's Affairs, New Zealand, diakses dari <http://www.gdrc.org/gender/framework/what-is.html>

b. Pemahaman Konsep *Gender Mainstreaming* (Pengarutamaan Jender/PUJ)

Diskriminasi dalam bentuk apapun, secara langsung ataupun tidak langsung, sudah pasti berakibat pada pengurangan atau bahkan penghapusan pemenuhan hak asasi manusia kelompok tertentu. Demikian pula halnya dengan diskriminasi berbasis jender yang kemudian meminggirkan perempuan bahkan memosisikannya sebagai warga negara kelas dua. Menyadari dampak dari diskriminasi terhadap perempuan yang mengekalkan kondisi ketidakadilan jender, maka munculah berbagai gerakan yang melahirkan pengakuan internasional akan pentingnya memasukkan perspektif gender dalam berbagai bidang kehidupan dalam pembangunan. Beberapa di antaranya berupa penghapusan kemiskinan, hak asasi manusia, *good governance*, *sustainable environment*, pembangunan dan perdamaian, dan sebagainya. Diharapkan, strategi memperoleh kesetaraan jender yang diperjuangkan di level internasional akan diadopsi di level nasional.

Sesungguhnya ada beberapa strategi guna memperjuangkan kesetaraan jender. Mieke Verloo, mengklasifikasikannya menjadi tiga, yaitu strategi perlakuan setara, strategi kebijakan setara spesifik, dan strategi pengarusutamaan (*equal treatment strategy*, *specific equality policies strategy* dan *gender mainstreaming strategy*). Ketiga strategi tersebut mendeteksi akar permasalahan, aktor yang bertanggung jawab, serta apa yang harus dilakukan untuk menyelesaikan permasalahan yang terjadi. Pengklasifikasian tiga pendekatan Mieke Verloo yang berbeda tersebut tampak dalam tabel di bawah ini.

Tabel 6. Pendekatan Berbeda dalam Kebijakan Kesetaraan Jender

Strategi	Diagnosis Apa yang salah?	Atribusi Penyebab Siapa/apa yang bertanggung jawab atas masalah?	Prognosis Apa yang harus dilakukan?	Panggilan untuk Aksi Siapa yang harus melakukan sesuatu?
Perlakuan setara	Ketidakadilan dalam hukum, hukum yang berbeda / hak untuk perempuan dan laki-laki	Tanggung jawab individu	Mengubah hukum menuju hak formal yang setara bagi perempuan dan laki-laki dalam hukum	Legislator
Kebijakan setara spesifik	Posisi titik awal yang tidak setara bagi perempuan dan laki-laki. Kelompok perempuan kurang beruntung. Masalah spesifik perempuan yang tidak diselesaikan. Kurangnya akses, kemampuan, atau sumber daya dari perempuan.	Beragam, baik di level individu dan juga level struktural	Mendesain dan mendanai proyek spesifik untuk menyelesaikan masalah mengenai (kelompok spesifik) perempuan	Agen-agen kesetaraan jender, di beberapa kesempatan juga bersama institusi yang telah ada sebelumnya/ mapan
Pengarus-utamaan Jender	Bias jender dalam kebijakan umum dan institusi sosial mengakibatkan ketidaksetaraan jender	Pembuat kebijakan (<i>unintentionally</i>)	(Re) organisasi proses kebijakan untuk memasukkan perspektif kesetaraan jender di semua kebijakan	Pemerintah/ semua aktor secara rutin terlibat dalam pembuatan kebijakan

Dari ketiga strategi di atas, tulisan ini mencoba mengurai mengenai *gender mainstreaming strategy* atau dalam konteks Indonesia dikenal dengan istilah strategi pengarusutamaan jender (PUJ). Dalam tabel di atas terlihat jelas bahwa PUJ diperlukan sebagai implikasi dari bias jender dalam kebijakan dan institusi yang berakibat pada ketidakadilan jender. Pemerintah, sebagai pihak yang paling bertanggungjawab, bersama semua aktor yang terlibat dalam proses pembuatan keputusan, oleh karena itu harus menyusun ulang proses kebijakan agar kesetaraan jender bisa dimasukkan dalam semua kebijakan.

PUJ adalah suatu strategi global yang bertujuan mencapai kesetaraan jender dan menghilangkan terciptanya kondisi-kondisi yang potensial mengekalkan ketidakadilan jender. Diperkenalkan pertama kali pada tahun 1985 dalam Konferensi Perempuan Sedunia yang Ketiga di Nairobi, ide utamanya saat itu adalah menggunakan konsep gender sebagai salah satu alat analisa untuk mengkaji mengapa terjadi berbagai ketimpangan antara perempuan dan laki-laki dalam berbagai bidang kehidupan. Namun, jalan panjang PUJ baru direalisasikan sebagai sebuah strategi global dalam *Platform of Action* Konferensi Perempuan yang Keempat di Beijing sepuluh tahun kemudian. *Platform of Action* Beijing menyatakan bahwa:

“Kemajuan kaum perempuan dan pencapaian kesetaraan antara perempuan dan laki-laki adalah sebuah persoalan hak asasi manusia dan kondisi bagi terciptanya keadilan sosial hendaknya jangan dilihat sebagai persoalan perempuan yang tersendiri.”

Dalam konferensi tersebut, sedikitnya perwakilan dari 189 negara menyepakati bahwa ketidaksetaraan antara perempuan dan laki-laki telah membawa dampak serius bagi kesejahteraan umat manusia. Untuk kepentingan itulah maka dideklarasikan serangkaian tujuan bagi kemajuan kaum perempuan dalam berbagai wilayah kehidupan antara lain politik, kesehatan, dan pendidikan. Melalui *Platform for Action* Beijing tahun 1995, negara-negara yang berpartisipasi dan PBB kemudian berkomitmen untuk mengimplementasikan strategi PUJ dengan memperhatikan realita (kebutuhan dan pengalaman) perempuan dan laki-laki sebagai bagian integral dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi, sehingga perempuan dan laki-laki secara setara memperoleh manfaat dari program dan kebijakan yang dibuat.

Pengarusutamaan jender didefinisikan oleh the *United Nations Economic and Social Council (UN-ECOSOC)* pada Juli 1997 sebagai suatu konsep kebijakan publik yang dipergunakan untuk menilai implikasi yang timbul dari setiap kebijakan —termasuk legislasi, kebijakan dan program di semua area dan level— bagi perempuan dan laki-laki.³⁴⁶ PUJ adalah suatu strategi untuk mencapai kesetaraan dan keadilan jender melalui kebijakan dan program dengan memperhatikan pengalaman, aspirasi, kebutuhan, permasalahan perempuan dan laki-laki dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasinya. Tujuannya adalah untuk memastikan agar perempuan memperoleh akses, kontrol, partisipasi dan manfaat yang sama dengan laki-laki sehingga kesetaraan dan keadilan jender dapat terealisasi.

346 <http://www.ilo.org/public/english/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm>

Urgensi Pengarusutamaan Jender di Sektor Keamanan

Pentingnya PUJ dalam seluruh sektor kehidupan tidak bisa dipisahkan juga dari sektor keamanan. Jika sampai berakhirnya Perang Dingin isu keamanan dilihat dalam konteks keamanan negara, maka paska Perang Dingin mulai ada pergeseran pemahaman tentang konsep keamanan. James J Wirtz³⁴⁷ dalam buku *Strategy in the Contemporary World; an Introduction to Strategic Studies* mengklasifikasikan agenda keamanan nasional menjadi *high politics*³⁴⁸ dan *low politics*.³⁴⁹ Jika pada masa Perang Dingin isu-isu yang dikategorikan *high politics* mendominasi hubungan antarnegara, maka sesudah Perang Dingin berakhir, isu-isu yang dikategorikan *low politics* muncul menjadi isu yang signifikan. Para pelaku hubungan antarnegara pun mulai bervariasi, tidak semata-mata direpresentasi oleh negara saja.

Adalah pendekatan realis dengan asumsinya yang sangat *state-centered* yang memposisikan keamanan negara sebagai tujuan utama yang tak tergantikan. Sebagai perspektif yang dominan dalam hubungan internasional, realis percaya bahwa: (1) negara adalah aktor utama yang paling penting; (2) negara adalah aktor yang uniter; (3) negara adalah aktor yang rasional; (4) isu yang paling utama adalah keamanan nasional.³⁵⁰ Dengan asumsi demikian maka realis beranggapan bahwa proses dan struktur hubungan internasional bisa dipahami tanpa mengkaitkannya dengan isu jender. Sebagai akibat dari dominannya nuansa budaya patriarki dalam perspektif realis, maka isu keamanan terlihat mutlak menjadi dunia laki-laki. Implikasinya, perempuan—baik secara representasi dan kebutuhan—menjadi warga negara kelas dua yang tidak tewakili dan terpenuhi kebutuhannya. Padahal, untuk mewujudkan tatanan dunia yang lebih adil, perempuan dan laki-laki sejatinya harus memiliki kesempatan, akses, kontrol yang setara.



Foto 8. Tentara wanita

347 James J. Wirtz, "A New Agenda for Security and Strategy?", dalam *Strategy in the Contemporary World; An Introduction to Strategic Studies*, (New York: Oxford University Press Inc., 2002), hlm. 310

348 Contoh yang diberikan oleh James J. Wirtz adalah perang dan damai, *nuclear deterrence*, manajemen krisis, *summit diplomacy*, kontrol senjata dan aliansi politik

349 Sementara contoh *low politics issues* misalnya isu lingkungan, manajemen sumber daya langka, kependudukan, dan sebagainya

350 Paul R. Viotti dan Mark V. Kauppi, *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism and Beyond*, (London: Allyn and Bacon, 1999), hlm.6-7

Berpijak pada kondisi ketertinggalan perempuan dibandingkan dengan laki-laki akibat tata dunia yang timpang, maka PUJ di sektor keamanan menjadi hal yang tak terhindarkan setidaknya untuk beberapa alasan. Pertama, alasan hak asasi yang telah secara jelas tercantum dalam pembukaan Deklarasi Universal HAM 1948 bahwa pengakuan atas martabat alamiah dan hak-hak yang sama dan tidak dapat dicabut dari semua anggota keluarga manusia adalah dasar kemerdekaan, keadilan dan perdamaian di dunia yang kemudian dielaborasi lebih detail dalam pasal-pasal DUHAM. Dengan demikian, bahwa kodrat dilahirkannya seseorang sebagai perempuan tidak seharusnya mengurangi pemenuhan hak-haknya sebagai manusia yang memiliki hak sejak dilahirkan. Selain memiliki hak sebagai manusia, seorang perempuan juga memiliki hak sebagai warga negara dengan status yang sama dengan laki-laki dan berhak memperoleh kesempatan dan pengharagaan yang sama yang dijamin oleh negara. Kedua, bahwa ada kebutuhan yang berbeda antara perempuan dan laki-laki. Sebagai bagian dari populasi terbesar dunia, maka pemenuhan kebutuhan perempuan menjadi hal yang mutlak. Bahwa untuk pemenuhan kebutuhan yang berbeda tersebut, maka menjadi penting untuk memasukkan perspektif perempuan dalam sektor keamanan agar kepentingan perempuan tidak terabaikan. Ketiga, untuk mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan. Pembangunan yang melibatkan perspektif perempuan dan laki-laki akan mampu menghasilkan kebijakan yang akan memberi manfaat bagi kedua kelompok. Tidak hanya itu, jika melibatkan seluruh lapisan dan kelompok masyarakat maka akan dihasilkan kebijakan dan program yang efektif dan efisien. Sehingga akan mampu memberikan manfaat yang lebih besar bagi pembangunan berkelanjutan.

Pentingnya memasukkan PUJ dalam sektor keamanan menjadi rujukan untuk memformulasikan strategi selanjutnya bagaimana mengintegrasikan PUJ. Setidaknya ada tiga unsur yang menjadi sasaran dari PUJ, yaitu:³⁵¹ (1) organisasi dan institusi; (2) struktur dan sistem dari organisasi dan institusi; (3) kebijakan dan program dari organisasi dan institusi. Karena sektor keamanan selama ini selalu didominasi oleh laki-laki —dengan budaya institusi yang sangat maskulin, melalui struktur yang menempatkan laki-laki sebagai kaum dominan serta lewat kebijakan yang belum sensitif jender— maka mengintegrasikan PUJ dalam sektor keamanan sesungguhnya baru bisa terlaksana ketika sektor keamanan yang sebelumnya sangat *male-centered* direformasi. Atau biasa dikenal dengan istilah Reformasi Sektor Keamanan (RSK)

Namun bagaimana sesungguhnya RSK didefinisikan? RSK adalah jawaban atas permasalahan-permasalahan yang melekat pada sektor keamanan, seperti korupsi, rendahnya kapasitas yang dimiliki oleh aktor keamanan, pelanggaran hak asasi manusia, kekerasan bersenjata dan sebagainya. Diinisiasi pada awal tahun 1990-an, sekalipun belum ada kesamaan pemahaman, *Development Assistance Committee of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD DAC)* memahami RSK sebagai transformasi sistem atau sektor keamanan, termasuk aktor, peran, tanggungjawab dan tindakan, yang bekerja secara bersama untuk mengelola dan mengoperasikan sistem dalam konteks norma-norma demokrasi dan prinsip-prinsip *good-governance*, dan berkontribusi pada berfungsinya kerangka kerja keamanan secara baik.³⁵² Ada dua tujuan yang ingin

351 R. Husna Mulya dan Antarini Arna (ed.), *Draft Manual Pelatihan Gender dalam Kepolisian*, (Jakarta: Januari 2009), hlm. 54

352 Kristin Valasek, *SSR and Gender*, Toolkit 1 dalam *Gender and SSR Toolkit*, (Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008), hlm. 1.

dicapai melalui RSK: pertama menjamin kontrol sipil dan demokrasi terhadap sektor keamanan; dan kedua mengembangkan sektor keamanan yang efektif, kuat dan efisien.³⁵³ Tujuan yang pertama bisa dicapai melalui penguatan mekanisme pengawasan oleh pemerintah, parlemen dan masyarakat sipil. Sementara tujuan yang kedua lebih melihat pada pembangunan kapasitas materil dan imateril dari sektor keamanan.

Ada dua strategi³⁵⁴ untuk mengintegrasikan isu jender dalam RSK dan institusi keamanan. Pertama, melalui strategi pengarusutamaan jender; dan kedua, mempromosikan partisipasi setara antara perempuan dan laki-laki. Kedua strategi tersebut bisa diaplikasikan pada proses RSK atau pada institusi yang melakukan RSK. PUJ dalam sektor keamanan berarti memberi perhatian pada semua kelompok akibat dari kebijakan dan program RSK disetiap tahap, termasuk didalamnya tahap penilaian, perencanaan, implementasi, *monitoring* dan evaluasi. Dengan mengadopsi strategi PUJ dalam RSK maka harus diperhatikan pengalaman, aspirasi, kebutuhan, permasalahan perempuan dan laki-laki dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi di sektor keamanan. Hasil dari tahapan proses tersebut berujung pada *gender initiatives* yang fokus pada memperkuat kesadaran dan respon sektor keamanan terhadap berbagai pengalaman, kebutuhan dan peran semua kelompok yang terkait dengan isu keamanan. Sementara strategi yang kedua —mempromosikan partisipasi setara antara perempuan dan laki-laki— melihat pada menjamin partisipasi perempuan dan laki-laki dalam pengambilan keputusan terkait isu RSK dan keamanan secara umum. Strategi ini umumnya terfokus pada meningkatkan rekrutmen, pelatihan dan pemajuan perempuan, serta menjamin partisipasi organisasi masyarakat sipil (OMS), termasuk organisasi perempuan.

Polisi adalah salah satu organisasi yang dalam RSK menjadi salah satu prioritas selain militer dan intelijen. Reformasi polisi merupakan upaya transformasi atau perubahan organisasi kepolisian menjadi pelayanan polisi yang profesional dan akuntabel yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat setempat.³⁵⁵ Tujuannya adalah menjawab tantangan-tantangan dalam perpolisian dengan cara-cara yang efektif, akuntabel, adil dan menghormati hak asasi manusia.³⁵⁶ Memasukkan gender sebagai bagian dari reformasi kepolisian tidak hanya sejalan dengan RSK secara umum, namun yang lebih penting lagi adalah sejalan dengan instrumen dan norma hukum internasional yang fokus pada isu keamanan dan jender. Diantaranya adalah: *The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (1979)*, *The Beijing Declaration and Platform for Action (1995)*, dan *United Nations Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security (2000)*. Tujuan dari mengintegrasikan jender di kepolisian adalah sebagai proses memperbaiki efisiensi dan efektivitas dari reformasi organisasi kepolisian.

Secara umum, ada 3 alasan³⁵⁷ mengapa jender penting dimasukkan sebagai bagian dari reformasi kepolisian. Pertama, pengawasan yang lebih efektif tentang keamanan bagi semua kelompok, perempuan dan laki-laki,

353 *Ibid.*

354 Disarikan dari *Ibid.*, hlm. 2-5.

355 Tara Denham, *Police Reform and Gender*; Toolkit 2 dalam *Gender and SSR Toolkit*, (Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRRAW, 2008), hlm. 1.

356 *Ibid.*, hlm. 3.

357 Disarikan dari *Ibid.*, hlm. 3-6.

dewasa dan anak-anak. Karena polisi adalah pihak yang bertanggungjawab memelihara ketertiban umum dan melindungi masyarakat, maka polisi harus memahami dan menyelesaikan semua ancaman keamanan yang dialami oleh masyarakat dimana petugas polisi tersebut bertugas. Termasuk didalamnya memahami bahwa kekerasan yang dialami oleh perempuan dan laki-laki memberi dampak yang berbeda bagi keduanya. Kedua, untuk menciptakan pelayanan polisi yang efektif dan representatif. Bahwa ancaman keamanan dan kejahatan akan selalu ada mengancam semua lapisan masyarakat dimanapun mereka berada. Namun organisasi kepolisian yang selama ini didominasi dengan laki-laki terkait bahwa kerja perpolisian adalah ranah laki-laki, berakibat pada perwakilan yang tidak berimbang bagi kelompok-kelompok tertentu, sebut saja perempuan. Tugas kepolisian yang diasosiasikan dengan sikap-sikap maskulin, karena itu seringkali menegasikan kandidat perempuan sebagai calon polisi yang tidak memiliki relasi dengan sikap maskulinitas. Padahal, sesungguhnya, pelayanan kepolisian yang representatif mampu meningkatkan kredibilitas, kepercayaan dan legitimasi dari pelayanan kepolisian. Efeknya adalah meningkatnya kepercayaan publik terhadap kepolisian. Ketiga, menjamin budaya dan organisasi kepolisian yang non-diskriminatif dan mempromosikan hak asasi manusia. Mengeliminasi diskriminasi dan pelanggaran ham, termasuk *gender based violation (GBV)* yang dilakukan oleh polisi akan membantu menciptakan lingkungan kerja yang efektif dan produktif dan mampu meningkatkan keamanan baik bagi personel polisi maupun masyarakat.

Wacana dan Praktek PUJ di Sektor Keamanan di Indonesia

Sebagai negara yang mengklaim sebagai negara demokratis, Indonesia telah meratifikasi beberapa instrumen HAM. Diantaranya adalah Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW) menjadi UU No.7 Tahun 1984; Konvensi Hak Anak melalui Keppres No.36 Tahun 1990 dan UU No.23 Tahun 2002; Kovenan Hak Ekonomi, Sosial, Budaya menjadi UU No.11 Tahun 2005; dan Kovenan Hak Sipil dan Politik menjadi UU No.12 Tahun 2005. Meskipun secara *de jure* sudah banyak aturan internasional yang sudah diadopsi ke hukum nasional, namun secara *de facto*, masih ditemukan sistem hukum, kebijakan dan program yang belum berperspektif gender. Sehingga, perlu adanya perubahan yang bersifat sistemik, melalui pengarusutamaan gender disemua lini kehidupan.

Adalah GBHN 1999 dan UU No.25 Tahun 2000 tentang Propenas yang menyatakan bahwa PUJ merupakan kebijakan nasional yang harus diemban oleh semua lembaga sehingga mampu mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender. Di tahun yang sama, dikeluarkan Instruksi Presiden No.9 Tahun 2000 yang menetapkan PUJ sebagai bagian dari kebijakan nasional. Inpres No.9/2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam pembangunan nasional mewajibkan semua instansi pemerintah di semua tingkatan (provinsi, kabupaten dan kota) untuk melakukan PUJ. Dalam inpres tersebut, PUJ didefinisikan sebagai strategi untuk mengintegrasikan prinsip-prinsip kesetaraan gender dan keadilan gender ke dalam perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional.

Faktanya, meskipun Inpres No.9/2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam pembangunan nasional telah mewajibkan instansi pemerintah di semua tingkatan untuk melakukan PUJ melalui pengintegrasian prinsip-prinsip kesetaraan dan keadilan gender ke dalam perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional, tetap saja ditemukan banyak kebijakan daerah yang 'bermasalah'. Dalam pidato Ketua Komnas Perempuan dalam *Lauching* Laporan "Atas Nama Otonomi Daerah-Pelembagaan Diskriminasi dalam Tatanan Negara-Bangsa Indonesia" tanggal 24 Maret 2009, tercatat bahwa ada 154 kebijakan daerah yang bersifat diskriminatif, selain 40 kebijakan daerah yang kondusif bagi pemenuhan hak-hak warga negara.³⁵⁸ Kebijakan bermasalah berbentuk Perda, Peraturan, Surat Keputusan dan Surat Edaran Kepala Daerah didapat berdasarkan pemantauan Komnas Perempuan di 16 kota/kabupaten di tujuh provinsi.

Terlepas dari berbagai kendala di atas, dalam sektor keamanan atau lembaga kepolisian yang lebih spesifik, Inpres No.9 Tahun 2000 menginstruksikan kepada Kapolri untuk melakukan PUJ dalam seluruh proses pembangunan. Sebab PUJ merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kegiatan fungsional semua instansi dan lembaga pemerintahan di tingkat pusat dan daerah, termasuk sudah tentu lembaga kepolisian. Untuk kasus Indonesia, ada beberapa alasan sehingga penting untuk memasukkan PUJ dalam aktivitas kepolisian. Pertama, karena Polri dalam reformasi internalnya mensyaratkan perubahan struktural, instrumental dan kultural. Kedua, bahwa sebagai pelayan masyarakat, maka ada lebih dari setengah populasi Indonesia yang bernama perempuan yang harus dilayani oleh kepolisian. Ketiga, komitmen untuk menghormati hak asasi manusia. Mengingat bahwa Indonesia telah meratifikasi CEDAW dan mengadopsinya ke dalam hukum nasional UU No. 7 Tahun 1984, maka idealnya perempuan memiliki kesempatan yang sama dengan laki-laki tanpa ada diskriminasi. Penjelasan terhadap ketiga point di atas akan dibahas di bawah ini.

Reformasi internal Polri sendiri sesungguhnya telah bergulir sejak 1 April 1999 melalui Inpres No.2 Tahun 1999 mengenai Langkah-langkah Kebijakan Dalam Rangka Pemisahan POLRI dan ABRI. Satu tahun berikutnya, TAP MPR No.VI Tahun 2000 dan VII Tahun 2000 yang secara eksplisit memerintahkan pemisahan POLRI dan ABRI sekaligus mengatur peran keduanya, semakin mempercepat kebutuhan akan reformasi internal Polri sebagai aktor keamanan yang bertanggungjawab akan fungsi-fungsi keamanan. Keberadaan peraturan lainnya yang signifikan bagi Polri adalah UU No.2 Tahun 2002 mengenai Polri yang membuat statusnya semakin jelas bahwa Polri adalah aktor keamanan yang disertai tanggung jawab untuk keamanan dalam negeri. TAP MPR No.VI/2000, TAP MPR No.VII/2000 dan No.2/2002 sesungguhnya menjadi pijakan bagi Polri untuk melakukan reformasi struktural, instrumental dan kultural.

Reformasi kultural merupakan tantangan terbesar bagi Polri mengingat bahwa selama bergabung dengan ABRI pendekatan yang digunakan polisi selama ini cenderung bersifat militeristik. Sehingga reformasi kultural Polri yang melibatkan aspek *attitude and behavior* dari polisi, baik secara individu maupun organisasi bukanlah perkara mudah. Salah satu pendekatan yang digunakan untuk melakukan perubahan kultural Polri adalah

358 <http://www.komnasperempuan.or.id/2009/03/24/pidato-ketua-komnas-perempuan-dalam-lauching-laporan-atas-nama-otonomi-daerah-pelembagaan-diskriminasi-dalam-tatanan-negara-bangsa-indonesia/>

melalui strategi perpolisian masyarakat atau yang biasa disebut dengan polmas. Kemunculan polmas sendiri sebenarnya didukung oleh beberapa alasan. Pertama, untuk memperbaiki *image* polri di masyarakat; kedua, untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga kepolisian; dan yang ketiga, dengan sumber daya Polri terbatas maka yang bisa dilakukan oleh Polri adalah menjalin kemitraan dengan masyarakat melalui strategi polmas. Sejatinya polmas adalah perubahan model perpolisian tradisional dari yang sebelumnya menempatkan masyarakat sebagai objek perpolisian menjadi mitra yang sejajar bagi polisi. Pertimbangan utamanya adalah bahwa kejahatan ada dan berasal dari masyarakat. Sehingga masyarakat harus dilibatkan secara aktif untuk dapat mendeteksi kejahatan mengamankan lingkungannya.

Alasan kedua mengapa penting untuk memasukkan agenda PUJ dalam setiap kegiatan kepolisian adalah bahwa penerima manfaat dari fungsi pelayanan kepolisian adalah perempuan. Berpijak pada kenyataan bahwa perempuan dan laki-laki memiliki pengalaman yang berbeda, maka menjadi penting untuk memasukkan pengalaman perempuan sebelum suatu kebijakan direncanakan, dirumuskan dan disahkan. Salah satu perubahan yang diamanatkan dalam reformasi internal Polri adalah bahwa Kepolisian Negara Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.³⁵⁹ Pernyataan tersebut sesungguhnya mengisyaratkan bahwa polisi, sebagai penegak hukum harus memberikan perlindungan dan pelayanan tanpa ada perbedaan terhadap setiap anggota masyarakat. Bahwa ada lebih dari 50% jumlah penduduk Indonesia yang berstatus perempuan sebagai penerima pelayanan polisi, maka sudah sepatutnya polisi mengembangkan kebijakan dan program yang sensitif gender.

Alasan ketiga, komitmen untuk menghormati hak asasi manusia. Mengingat bahwa Indonesia telah meratifikasi CEDAW dan mengadopsinya ke dalam hukum nasional, UU No. 7 Tahun 1984 maka idealnya perempuan memiliki kesempatan yang sama dengan laki-laki tanpa ada diskriminasi. Dalam Konvensi, diskriminasi didefinisikan sebagai:

"...setiap pembedaan, pengesampingan, atau pembatasan apapun yang dibuat berdasarkan jenis kelamin yang berpengaruh atau mengurangi atau menghapuskan pengakuan penikmatan atau penggunaan hak-hak asasi manusia dan kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, atau bidang apapun lainnya oleh kaum perempuan, terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar persamaan antara laki-laki dan perempuan."³⁶⁰

Dengan menerima konvensi tersebut, maka negara-negara peserta sepakat untuk mengambil tindakan-tindakan khusus untuk mengakhiri diskriminasi terhadap perempuan di segala bidang.

Menyadari bahwa budaya patriarki masih dominan di berbagai institusi dan organisasi, dalam sistem dan struktur serta kebijakan dan program, maka diperlukan adanya kebijakan khusus sementara bagi perempuan yang dikenal

359 TAP MPR No. VII/2000, Artikel 6(1)

360 Jane Connors, "Konvensi Wanita di Dunia Islam," dalam Mai Yamani (Ed.), *Feminisme dan Islam*, (Bandung: Yayasan Nuansa Cendekia, 2000), hlm. 527.

dengan *affirmative actions*. Salah satu tindakan khusus sementara yang spesifik ditujukan bagi perempuan di sektor keamanan yang erat kaitannya dengan jaminan hak asasi manusia adalah Ruang Pelayanan Khusus (RPK). Dengan asumsi bahwa setiap orang berhak mendapatkan keadilan, termasuk perempuan dan anak-anak, maka keberadaan RPK menjadi kebutuhan yang penting.

Ide tentang pembentukan RPK sesungguhnya telah berkembang sejak tahun 1997 yang dinisiasi oleh Prof. Dr. Saporinah Sadli saat beliau menjabat sebagai anggota Komnas HAM. Gagasan tersebut didasari oleh rasa keprihatinan atas penanganan kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan, terutama korban perkosaan, yang secara nyata belum mampu memberikan rasa keadilan terhadap korban. Oleh karena itu beliau mendorong agar konsep *Police Women Desk (PWD)* yang telah dipraktekkan di banyak negara untuk segera dibentuk dan diimplementasikan di Indonesia. Namun ide tersebut tidak berjalan mulus. Akhirnya, setelah sekian lama terkatung-katung, ide pembentukan *PWD* mulai mendapat perhatian serius paska tragedi Mei 1998 dimana banyak perempuan yang menjadi korban kekerasan. Kondisi masyarakat yang emosional paska tragedi Mei menuntut Polri untuk segera memperbaiki citra dan kinerjanya sesegera mungkin. Situasi itulah yang dilihat kondusif untuk sesegera mungkin mengimplementasikan ide RPK guna meningkatkan pelayanan Polri terhadap perempuan dan anak-anak yang menjadi korban kekerasan.

Implikasi dari keberadaan sebuah unit pelayanan baru di lingkungan polisi, menuntut perubahan di internal organisasi Polri. Menyadari bahwa secara psikologis para korban kekerasan yang didominasi oleh perempuan dan anak-anak lebih nyaman dilayani oleh polisi wanita, maka jumlah polwan yang aktif di lingkungan Polri dirasa jauh dari cukup. Padahal, perempuan, sebagai kelompok mayoritas dengan kebutuhan khusus juga berhak atas pelayanan dan perlindungan yang diberikan oleh kepolisian. Komposisi polwan yang tidak seimbang dengan jumlah perempuan yang signifikan dengan berbagai permasalahan yang berbeda menuntut peningkatan jumlah polwan.

Berbicara mengenai jumlah polisi maka standar Indonesia sesungguhnya masih berada di bawah standar yang ditetapkan oleh UN. Rasio polisi di Indonesia adalah 1:1250, sementara standar yang ditetapkan oleh UN adalah 1:400.³⁶¹ Permasalahan yang muncul kemudian adalah, penambahan jumlah polisi agar memenuhi standar ideal dunia dinilai belum sesuai dengan evaluasi kebutuhan nyata di lapangan. Meskipun data tentang jumlah personel polwan meningkat setiap tahunnya, namun peningkatan tersebut belum mencapai angka yang signifikan. Idealnya, komposisi powan adalah 20% dari jumlah total personel polisi, namun sampai tahun 2007, presentase polwan hanya sekitar 3.123% saja dibandingkan keseluruhan personel Polri. Jika dibandingkan tahun sebelumnya, maka kenaikannya tidak lebih dari 0,006% saja. Data yang dikutip dari makalah Ibu Irawati Harsono berikut ini menunjukkan kenaikan polwan yang tidak signifikan sejak tahun 2003 sampai 2007.

361 LSI dan PTIK, *Final Report on Police Need Assesment in NAD*, (Jakarta: IOM, 2006).

Tabel 7. Prosentasi Kenaikan jumlah Polwan dan Kenaikan Jumlah Anggota Polri³⁶²

	2003	2004	2005	2006	2007
Polwan	8.189	8.989	9.789	10.589	11.389
Jumlah anggota Polri	264.666	289.666	314.666	339.666	364.666
Prosentase Jumlah Polwan	3,094%	3,103%	3,110%	3,117%	3,123%

Salah satu permasalahan yang diidentifikasi sebagai jawaban dari rendahnya presentase kenaikan jumlah polwan adalah sistem rekrutmen yang diskriminatif yang berlaku di lingkungan kepolisian. Diskriminasi yang terjadi terhadap polwan terlihat dalam bentuk kuota dalam proses penerimaan dan proses untuk melanjutkan pendidikan kedinasan atau spesialisasi tertentu bagi polwan.³⁶³ Dibatasinya jumlah polwan untuk melanjutkan pendidikan kedinasan berada pada angka jauh lebih sedikit dibandingkan polisi laki-laki. Sementara, pada setiap rekrutmen bintangara, kuota bagi perempuan hanya sekitar 500 orang per tahun, sedangkan untuk polisi laki-laki mencapai sekitar 16 ribuan calon per tahunnya. Besarnya jumlah polisi laki-laki yang direkrut, dibandingkan jumlah polwan, terkait dengan dukungan kemampuan dan kapasitas lembaga kepolisian. Sebut saja misalnya bahwa sampai tahun 2006 Polri memiliki 24 Sekolah Polisi Negara (SPN) —hingga akhir 2008 bahkan telah memiliki 30 SPN³⁶⁴— untuk mendidik ribuan calon bintangara polisi laki-laki, namun hanya terdapat satu Sekolah Polisi Wanita (Sepolwan) saja di Jakarta.³⁶⁵

Perbedaan yang signifikan antara kapasitas yang disediakan bagi polwan dan polisi laki-laki membawa implikasi serius tentang mekanisme rekrutmen bagi keduanya. Karena kapasitas yang terbatas, seleksi yang berbedapun diterapkan bagi calon polwan dan polki. Jika rekrutmen polisi laki-laki hanya melalui seleksi satu tahap di setiap Polda, maka akan ada 2 tahap seleksi yang harus dilalui oleh polwan. Seleksi pertama dilakukan di daerah tempatnya mendaftar, dan seleksi kedua dilakukan di Jakarta. Tidak hanya ketika berstatus sebagai calon polwan, kebijakan yang diskriminatif pun masih terjadi pada saat perempuan telah berstatus sebagai polwan. Pendidikan di tingkat calon perwira pun memposisikan polwan sebagai pihak yang tidak diuntungkan. Karena hanya dilakukan di satu tempat, maka kuota secara keseluruhan pun dibatasi. Misalnya saja pada Sespimpol sebagai pendidikan pengembangan lanjutan untuk dapat menduduki jabatan Kapolres atau Pemimpin Satuan lainnya. Setiap tahunnya, dari 140 orang perwira, hanya ada 2 orang polwan (1.5%).³⁶⁶ Sistem rekrutmen yang demikian tidak hanya menghambat penambahan jumlah dan peningkatan karir polwan, namun juga berakibat pada tidak semua satuan dan fungsi di wilayah setingkat polsek terdapat polwan. Padahal, di tingkat polseklah persoalan masyarakat lebih cepat terdeteksi.

362 <http://www.hukumonline.com>, Makalah Irawati Harsono "Gender Dalam Kepolisian"

363 Fitriana Sidikah Rachman, dkk, *Wanita Berseragam: Sebuah Kajian dalam Rangka Meningkatkan Jumlah dan Peranan Polisi Wanita*, (Jakarta: Kemitraan, 2006), hlm. 13

364 Laporan IOM, *Pelatihan untuk Pelatuh Gender dalam Kepolisian*, (Jakarta: IOM, November 2008)

365 Fitriana Sidikah Rachman, *Op. Cit.*, hlm. 14

366 *Ibid.*

Di lingkungan kerja, bidang fungsi yang akan ditempati oleh para lulusan bintanga atau perwira polwan pada dasarnya adalah keseluruhan fungsi, operasional maupun fungsi pembinaan. Namun, bintanga polwan umumnya mendapat tugas pokok sebagai pelaksana tugas administratif.³⁶⁷ Menurut Irawati Harsono dalam pelatihan yang diadakan oleh IOM, penugasan polwan berdasarkan kepangkatan dan tempat tugas menunjukkan 70% polwan bekerja di bidang pembinaan, karena belum ada program mempersiapkan polwan agar mampu bekerja di bidang operasional.³⁶⁸ Kondisi diperumit karena anggapan sebagian besar personel Polri bahwa area kepolisian adalah domain laki-laki dan *stereotyping* bahwa perempuan lebih rapi, teliti, rajin dan karakteristik lain yang dilekatkan pada perempuan. Situasi yang demikian pada akhirnya semakin mengekalkan bahwa polwan lebih cocok bekerja di bidang administratif.

Sementara jumlah polisi tidak menunjukkan kenaikan yang signifikan, di sisi lain jumlah perempuan yang menjadi korban kekerasan bertambah setiap tahunnya. Data yang diperoleh dari *Women Crisis Center (WCC)*³⁶⁹ menunjukkan bahwa dari tahun ke tahun kasus KDRT (Kekerasan Dalam Rumah Tangga) terus meningkat. Pada tahun 2004 dari 329 kasus yang masuk ke *WCC*, 88,49% diantaranya adalah kasus KDRT. Setahun kemudian, kasus KDRT mencapai 86,81% dari 455 kasus yang masuk ke *WCC*. Di tahun 2006, kasus KDRT mencapai 85,42% dari 336 kasus yang masuk. Temuan peningkatan data KDRT juga terlihat dari data Komnas Perempuan melalui Catatan Tahunan Kekerasan Terhadap Perempuan 2007. Dalam laporannya, Komnas Perempuan mencatat bahwa terjadi peningkatan jumlah kasus KDRT yang dilaporkan. Bahkan, catatan tahunan Komnas Perempuan menunjukkan bahwa sejak tahun 2001 sampai tahun 2007 terjadi peningkatan sebanyak lima kali lipat. Sebelum UU PKDRT, tahun 2001-2004, jumlah yang dilaporkan adalah atau sebanyak 9.662 kasus. Sementara sejak diberlakukannya UU PKDRT, 2005-2007, jumlah kasus KDRT yang dilaporkan sebesar 53.704 kasus. Data selengkapnya bisa dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 8. Jumlah Kasus KDRT (Sebelum dan Sesudah UU PKDRT)³⁷⁰

Sebelum UU PKDRT		Sesudah UU PKDRT	
Tahun	Jumlah Kasus	Tahun	Jumlah Kasus
2001	1,253	2005	16,615
2002	1,396	2006	16,709
2003	2,703	2007	20,380
2004	4,310		

Selain kasus KDRT, kasus lain yang kerap menimpa perempuan dan membutuhkan keterlibatan polwan dalam penanganannya adalah *trafficking in person*. Kondisi ini erat kaitannya dengan fenomena migrasi tenaga kerja Indonesia ke luar negeri yang terjadi sejak awal tahun 1970. Berdasarkan data BNP2TKI, antara bulan Januari–Juni 2007, total buruh migran Indonesia yang bekerja di luar negeri adalah 354.548, dan jumlah buruh migran

³⁶⁷ *Ibid*, hlm. 19.

³⁶⁸ Laporan IOM, *Pelatihan untuk Pelatuh Gender dalam Kepolisian*, Op. Cit.

³⁶⁹ *Hasrat Polri Memahami Gender*, 21/11/08, diakses dari <http://hukumonline.com/detail.asp?id=20540&cl=Berita>

³⁷⁰ Diolah dari data Komnas Perempuan, diakses dari <http://www.komnasperempuan.or.id>

perempuan adalah 280.1831 (hampir 80% dari total)³⁷¹. Keterbatasan akses ekonomi bagi warga miskin Indonesia menjadi hal utama yang mendorong mereka mengadu nasib di negara lain. Dalam usaha memenuhi kebutuhan mencari nafkah tersebut, tidak jarang perempuan kemudian menjadi korban sebuah migrasi dalam situasi penuh kebohongan dan pemaksaan. Dalam kondisi himpitan ekonomi, umumnya korban tergiur janji akan dijadikan buruh migran.

Salah satu terobosan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia adalah melalui UU No.21 tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana perdagangan Orang. Perdagangan Orang dalam UU ini didefinisikan sebagai tindakan perekrutan, pengangkutan, penampungan, pengiriman, pemindahan, atau penerimaan seseorang dengan ancaman kekerasan, penggunaan kekerasan, penculikan, penyekapan, pemalsuan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan, penjeratan utang atau memberi bayaran atau manfaat, sehingga memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas orang lain tersebut, baik yang dilakukan di dalam negara maupun antar negara, untuk tujuan eksploitasi atau mengakibatkan orang tereksplorasi.

Tidak hanya KDRT dan perdagangan manusia, namun ada permasalahan-permasalahan serius lainnya yang dialami oleh perempuan. Misalnya saja, kekerasan seksual perempuan dalam komunitas, kekerasan terhadap anak perempuan, kekerasan terhadap perempuan di wilayah konflik, dan sebagainya. Berangkat pada kenyataan bahwa masih banyak perempuan yang menjadi korban anarkisme sistem sosial, maka pemberian pelayanan oleh polwan terhadap perempuan dan anak-anak di sektor keamanan mutlak menjadi perhatian khusus.

Advokasi OMS dalam PUJ di Sektor Keamanan

Kelahiran berbagai lembaga dan regulasi terkait dengan isu gender seperti yang disebutkan di atas sesungguhnya erat kaitannya dengan amandemen konstitusi. Sebagai salah satu capaian terpenting yang bisa dicatat dalam RSK, amandemen konstitusi mampu memberikan jaminan perlindungan HAM yang jauh lebih baik dibandingkan masa Orde Baru. Selanjutnya, konstitusi mampu yang menjadi pijakan bagi lahirnya berbagai regulasi, aktivitas dan program yang terkait dengan jaminan perlindungan HAM bagi semua warga negara.

Yang menarik untuk dicatat adalah bahwa perjalanan RSK di Indonesia yang dimulai sejak tahun 1998 hingga saat ini tidak bisa dilepaskan dari peran *multistakeholder*, salah satunya adalah Organisasi Masyarakat Sipil (OMS). Namun, meskipun OMS memainkan peranan yang sangat penting dalam RSK di Indonesia, RSK juga tidak bisa dilepaskan dari fungsi-fungsi yang melekat pada pemerintah. Sebagai perubahan besar yang bersifat mendasar, maka RSK menuntut kerjasama berbagai pihak yang melibatkan kerjasama intra-lembaga dan antar-lembaga.

371 Komnas Perempuan, *Catatan Tahunan Kekerasan Terhadap Perempuan 2007*, hlm. 15, diakses dari <http://www.komnasperempuan.or.id>

Terkait dengan reformasi intra-lembaga, seperti telah ditulis sebelumnya bahwa sejak berpisah dari TNI, sesungguhnya Polri telah melakukan beberapa perubahan mendasar. Terkait dengan isu *gender mainstreaming* dalam kepolisian. Polri pun di tahun 2002 telah mengeluarkan Nota Dinas Kadivbinkum Polri kepada Karo Progar Derenbang Polri No. Pol.: B/ ND-526/ XII/2002 tentang Sosialisasi Proposal Sosialisasi Pengarusutamaan Gender dan UU Perlindungan Anak. Dan untuk pelaksanaannya, Kapolri mengeluarkan Surat Telegram ST Kapolri No. Pol.: ST/839/VIII/2003. Meskipun masih dalam tahap berproses, usaha yang dilakukan oleh Polri patut mendapat apresiasi. Tidak hanya itu, Polri sendiri sudah membuka diri untuk menjalin kerjasama dengan OMS. Salah satu langkah yang dilakukan oleh Polri bekerjasama dengan OMS adalah pengembangan program PUJ untuk meningkatkan pelayanan terhadap perempuan dan anak-anak korban kekerasan domestik.³⁷² Reaksi positif yang diberikan Mabes Polri terhadap isu perempuan salah satunya terlihat dari fakta bahwa hingga tahun 2007 RPK telah terbentuk hampir di seluruh Polres di Indonesia. Kemajuan yang sangat signifikan jika diukur secara kuantitatif, meskipun belum ada ukuran yang menunjukkan bahwa secara kualitas pelayanan yang diberikan oleh polwan terhadap perempuan dan anak-anak korban kekerasan sudah sensitif-jender.

Ada beberapa kerjasama yang telah dilakukan Polri untuk program penguatan jender. Diantaranya adalah kerjasama Lemdiklat Mabes Polri dengan Derap Warapsari, sebuah lembaga yang didirikan oleh beberapa pensiunan polwan. Lembaga tersebut juga konsisten melakukan pemantauan proses penegakan hukum, khususnya kasus-kasus kejahatan yang menimpa perempuan dan anak-anak.³⁷³ Bersama IOM, Polri juga kerap melakukan kerjasama terkait dengan reformasi Polri secara umum dan penguatan jender bagi perempuan khususnya. Misalnya saja, melalui Pelatihan Untuk Pelatih; Jender Dalam Kepolisian pada bulan November 1998. Selama 12 hari, kegiatan yang diikuti oleh peserta dari berbagai Pusdik, satuan fungsi dan dengan mempertimbangkan distribusi jender tersebut bertujuan untuk: (1) memberi pengetahuan tentang jender dalam kepolisian; (2) menyusun draft Modul Jender dalam Kepolisian; (3) melengkapi draft manual Jender dalam Kepolisian.

Dalam 10 tahun reformasi, tercatat telah dilahirkan 29 produk kebijakan khusus untuk menangani dan menghapuskan kekerasan terhadap perempuan. Kebijakan tersebut berupa 11 kebijakan di tingkat nasional, 15 kebijakan di tingkat daerah dan 3 kebijakan di tingkat regional ASEAN. Selain itu, di seluruh Indonesia, tercatat ada sebanyak 235 lembaga baru telah didirikan oleh masyarakat dan negara untuk menangani kekerasan terhadap perempuan. Keinginan masyarakat, atau korban khususnya, untuk ditangani oleh polwan pun sedikit terjawab dengan dibentuknya Ruang Pelayanan Khusus (RPK) dengan jumlah yang semakin signifikan. Sampai tahun 2008, menurut catatan Komnas Perempuan³⁷⁴ sudah ada Ruang Pelayanan Khusus (RPK) yang sudah dilembagakan dalam struktur Kepolisian yaitu pada Unit Pemberdayaan Perempuan dan Anak (UPPA) yang terdiri dari 129 unit RPK dan 36 Unit Pelayanan Terpadu (UPT) yang ada di RS Bhayangkara di seluruh Indonesia. Selain itu, pihak pemerintah juga menyelenggarakan lembaga-lembaga pemberi layanan yang sama. Dimulai

372 IDSPS dan Rights and Democracy, *Masyarakat Sipil dan Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia: 1998-2006*, (Canada: Rights and Democracy, 2008), hlm. 13-14.

373 Mufti Makarim, *Efektifitas Strategi Organisasi Masyarakat Sipil; Dalam Advokasi Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia 1998-2006*, (Jakarta: IDSPS, 2008), hlm. 46.

374 Disarikan dari *Ibid*, hlm. 4

tahun 2002, Kementerian Pemberdayaan Perempuan (KPP) membentuk diantaranya Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) pada tingkat pemerintah daerah langsung di bawah koordinasi Biro Pemberdayaan Perempuan (PP) atau Dinas Kesejahteraan Rakyat (Kesra). Berdasarkan data dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan, hingga tahun 2008 sudah terdapat 23 unit P2TP2A di 19 Propinsi. Juga ada 41 *Women's Crisis Center (WCC)* di berbagai daerah.

Keberadaan berbagai peraturan, lembaga maupun program yang memasukkan jender didalamnya bukan berarti mengindikasikan berakhirnya tugas OMS. Ada tugas berat setelah itu, yang menuntut perhatian dan usaha ekstra. Sebut saja misalnya pemantauan terhadap sistem yang telah terbangun, apakah berjalan sesuai yang diharapkan dan apakah ada kemajuan yang bisa diukur. Untuk pemantauan, setidaknya ada dua jenis pendekatan yang ditawarkan mengenai mekanisme pemantauan dan investigasi sektor keamanan dalam buku *Monitoring and Investigating the Security Sector* yang diterbitkan UNDP bersama DCAF. Yang pertama, *integrated military oversight mechanism*; dan yang kedua, *civilian oversight mechanism*.³⁷⁵ Dilihat dari pendekatan yang ditawarkan, maka pola yang sama bisa dipakai untuk melakukan pemantauan dan investigasi di kepolisian. Dalam kasus ini, peran yang dimainkan oleh OMS berada di ranah yang kedua. Contohnya adalah peran yang dimainkan oleh LBH APIK. Organisasi ini memfokuskan diri pada pemantauan peradilan atas kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan dan proses hukum yang berjalan dalam kasus-kasus kekerasan yang dilaporkan kepada kepolisian.³⁷⁶ Dari contoh-contoh di atas, jelas bahwa sesungguhnya ada tugas berat bagi OMS untuk terus mengawal proses reformasi di negeri ini sampai tuntas.

Beruntung bahwa usaha membangun jejaring dalam mengadvokasi isu RSK mendapat perhatian serius dari lembaga donor internasional. Khusus untuk program *mainstreaming gender* di kepolisian setidaknya tercatat beberapa lembaga yang memeberikan dukungan, misalnya saja *Partnership for Governance Reform in Indonesia*, Pemerintah Denmark, *CIDA* dan *The Asia Foundation (TAF)*. Kerjasama yang sinergis antara para pelaku RSK sesungguhnya telah menuju ke arah perubahan bermakna, namun demikian yang tidak kalah penting adalah strategi advokasi yang diusung haruslah strategi yang adaptif terhadap dinamika lingkungan dalam bingkai HAM.

Kelemahan, Kekuatan, Tantangan dan Kesempatan OMS dalam Mengadvokasi PUJ di Sektor Keamanan

Satu hal yang tidak bisa dipungkiri bahwa ada beberapa kendala yang penghambat program PUJ di lingkungan Polri. Pertama, budaya patriarki di Indonesia yang telah sekian lama terintegrasi dalam kehidupan sehari-hari, tidak terkecuali dalam organisasi Polri yang notabene didominasi oleh laki-laki. Masih ada pencitraan dari polisi

375 Katrin Kinzelbach dan Eden Cole (Eds.), *Monitoring and Investigating the Security Sector: Recommendations for Ombudsman Institutions to Promote and Protect Human Rights for Public Security*, (UNDP: 2007), hlm. 40.

376 *Ibid.*, hlm. 46-47.

laki-laki yang dilekatkan pada polwan, bahwa karakteristik perempuan –bahwa perempuan lebih pas untuk tugas administrasi, tidak boleh bekerja di malam hari, secara fisik kurang memungkinkan untuk melakukan fungsi operasional terutama di unit reserse atau intelijen, perempuan butuh pendampingan untuk tugas berat, serta kodratnya melahirkan dan menjadi ibu. Bukan persoalan mudah, karena ketika kita bicara budaya personel kepolisian, maka tidak terlepas dari budaya organisasi Polri. Bahwa budaya organisasi Polri yang terbentuk sejak bertahun-tahun lalu ketika masih bergabung bersama TNI dengan pendekatan militeristiknya, telah terwariskan kepada para personel Polri. Kedua, kebijakan pemerintah mengenai PUJ juga belum diintegrasikan ke dalam seluruh program di Polri dan masih terfokus pada sosialisasi kepada anggota Polri di lingkungan Mabes Polri dan Polda.

Menganalisa persoalan di atas, bisa disimpulkan bahwa hambatan tersebut berdimensi internal dan eksternal. Hambatan internal muncul dari pengambil kebijakan dan aktor kepolisian, sementara hambatan eksternal muncul dari dalam komunitas masyarakat sipil sendiri, terutama yang terkait dengan pemahaman tentang PUJ. Bahwa isu PUJ belum dilihat sebagai persoalan krusial sebagai pilar penting dari RSK. Secara umum, PUJ hanya diposisikan sebagai bagian dari RSK terkait dengan isu jaminan HAM. Meskipun beberapa OMS fokus pada isu perempuan, umumnya, advokasi OMS yang *concern* terhadap isu RSK belum mengadvokasi kebutuhan mendesak dan berbeda bagi perempuan secara khusus.

Secara umum, ada beberapa kelemahan yang berasal dari OMS itu sendiri.³⁷⁷ Pertama masalah konsolidasi internal dalam masyarakat sipil. Beberapa OMS cenderung masih bersifat tentatif, belum solid dalam merumuskan dan mengawal isu strategis RSK. Akibatnya, tindak lanjut dari sebuah advokasi terhadap isu sangat bergantung pada sumber daya yang ada. Kedua, masalah profesionalisme yang membuat beberapa OMS kurang menguasai aspek yang bersifat makro. Sehingga lemah dalam memberikan argumentasi dalam mengadvokasi sebuah isu. Belum ada jaringan yang solid yang terbentuk menjadi permasalahan ketiga yang lekat dengan OMS. Implikasi dari kelemahan-kelemahan yang disebut di atas adalah bahwa pencitraan OMS yang hanya sebagai ‘penggembira’ yang mewakili kepentingan asing namun tidak mampu merepresentasi kepentingan publik. *Stereotyping* ini terutama ditujukan pada OMS yang bergerak di isu HAM dan keamanan.

Namun, meskipun memiliki berbagai kelemahan dalam mengadvokasi isu keamanan, sesungguhnya OMS memiliki potensi yang bisa dikembangkan menjadi kekuatan. Sebut saja misalnya konsistensi beberapa OMS, meskipun tidak banyak, untuk secara terus-menerus mengadvokasi isu HAM dan RSK. Konsistensi tersebut bukannya tidak membawa hasil apapun. Misalnya dukungan yang mereka dapat dari masyarakat internasional yang juga *concern* dengan perkembangan isu HAM dan RSK di Indonesia. Selain itu, secara perlahan *image* bahwa OMS hanya sekedar penggembira bisa dihilangkan untuk beberapa OMS. Kesadaran bahwa gerakan moral tanpa dukungan gagasan akademik dalam setiap advokasi yang dilakukan OMS dirasa kurang cukup

377 Disarikan dari Mufti Makarim, “Masyarakat Sipil dan Reformasi Sektor Keamanan, dalam Perjalanan Reformasi Sektor Keamanan Indonesia” dalam Beni Sukadis (Ed.), *Almanak Reformasi Sektor Keamanan Indonesia*, (Jakarta: Lesspersi dan DCAF, November 2008), hlm. 161.

membuka peluang meraka untuk menjalin kerjasama dan perguruan tinggi. Selain kelemahan, dan kekuatan yang dimiliki oleh OMS dalam mengadvokasi isu PUJ, sesungguhnya tersisa juga kesempatan. Iklim demokrasi yang sedang menggeliat di Indonesia setidaknya masih menyisakan ruang bagi OMS untuk terus melanjutkan reformasi. Geliat transformasi isu yang memberi perhatian khusus pada HAM dan RSK paska Perang Dingin berakhir pun mengisyaratkan bahwa sesungguhnya dalam dunia yang sedang berubah Indonesia juga memiliki peluang untuk dapat mengikuti arus perubahan global yang didominasi oleh nilai-nilai demokrasi, HAM, *good governance* dan sebagainya.

Namun jangan dilupakan bahwa sesungguhnya semua kekuatan yang dimiliki serta kesempatan yang tersedia bisa menjadi sia-sia ketika OMS tidak mampu *manage* tantangan yang dihadapinya. Untuk itu, OMS harus merumuskan strategi dan tindakan yang tepat agar dapat memainkan perannya secara optimal. Ada beberapa pola yang bisa diterapkan oleh OMS ketika mengadvokasi isu PUJ di sektor keamanan, yaitu di level strategi dan level operasional.

Di level strategi, dengan melakukan *gender impact assessment* terhadap kebijakan-kebijakan keamanan. Tujuannya adalah untuk melihat apakah kebijakan-kebijakan keamanan yang dihasilkan memberikan dampak positif bagi semua kelompok masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan. Adalah *gender-responsive SSR programme cycle*³⁷⁸ sebagai sebuah *tool* dengan tahapan-tahapan spesifik yang bisa digunakan untuk membangun strategi advokasi. Secara umum, tahapannya terdiri dari *assesment, design and planning, implementation and monitoring*, serta *evaluation*. Keseluruhan tahap ini dilakukan terus menerus dan biasa disebut dengan *program cycle*. *Assessment* dilakukan untuk mendapatkan pemahaman yang komprehensif tentang situasi saat ini. Sedangkan pada tahap *design* dan *planning*, setiap program SSR harus dibangun atas kerangka berpikir yang responsif terhadap gender. Selanjutnya, *monitoring* dan evaluasi penting dilakukan untuk mempengaruhi efek dari reformasi terhadap *beneficiaries* serta agar dapat mengidentifikasi *lessons learned*.

Di level operasional, ada beberapa hal yang perlu dipertegas oleh OMS ketika mengadvokasi isu RSK. Pertama, masalah independensi. Kriteria ini penting untuk ditekankan karena beberapa OMS seringkali didanai atau bahkan terkooptasi oleh kepentingan sektor keamanan itu sendiri hingga sampai mempengaruhi independensi OMS. Kedua, membangun kepercayaan, tidak hanya dengan sesama OMS namun juga antara OMS dan aktor keamanan. Membangun kepercayaan menjadi hal yang penting berpijak pada fakta bahwa OMS bukanlah organisasi yang homogen. Mereka terbentuk dengan *nature*, kapasitas dan struktur yang berbeda-beda. Ketiga, konsolidasi masyarakat sipil. Adalah sebuah kenyataan yang tidak bisa dipungkiri bahwa advokasi OMS seringkali terfragmentasi berdasarkan isu. Padahal penting untuk melihat bahwa RSK adalah isu yang bersifat inklusif dan tidak bisa dilepaskan dari berbagai fungsi dan keterkaitan dengan isu-isu lainnya. Keempat, OMS harus meningkatkan kapasitas dan keahliannya, sehingga mampu memberikan bantuan teknis berupa pelatihan atau bahkan saran kepada para pengambil kebijakan yang terkait dengan isu keamanan. Dengan demikian maka OMS tidak lagi dipandang sebagai gerakan sebelah mata.

378 Disarikan dari Kristin Valasek, *Op. Cit.* hlm. 14-16.

Daftar Pustaka

- . <http://www.ilo.org/public/english/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm>
- . <http://www.komnasperempuan.or.id/2009/03/24/pidato-ketua-komnas-perempuan-dalam-lauching-laporan-atas-nama-otonomi-daerah-pelembagaan-diskriminasi-dalam-tatanan-negara-bangsa-indonesia/>
- . *Gender and International Relations*. <http://www.soc.uwimona.edu.jm:1104/government/GT37Mlec1.htm>
- . *Hasrat Polri Memahami Gender*. <http://hukumonline.com/detail.asp?id=20540&cl=Berita>
- New Zealand Ministry of Women's Affairs. <http://www.gdrc.org/gender/framework/what-is.html>
- Denham, Tara. *Police Reform and Gender; Toolkit 2 dalam Gender and SSR Toolkit*. Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008.
- Harsono, Irawati. *Makalah "Gender Dalam Kepolisian"*. <http://www.hukumonline.com>
- IDSPS dan Rights and Democracy. *Masyarakat Sipil dan Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia: 1998-2006*. Canada: Rights and Democracy, 2008.
- IOM, *Pelatihan untuk Pelatuh Gender dalam Kepolisian*. Jakarta: IOM, November 2008.
- Kinzelbach, Katrin dan Eden Cole (Eds.). *Monitoring and Investigating the Security Sector: Recommendations for Ombudsman Institutions to Promote and Protect Human Rights for Public Security*. UNDP: 2007.
- Komnas Perempuan. *Catatan Tahunan Kekerasan Terhadap Perempuan 2007*. <http://www.komnasperempuan.or.id>
- LSI dan PTIK. *Final Report on Police Need Assesment in NAD*. Jakarta: IOM, 2006
- Makarim, Mufti. *Efektifitas Strategi Organisasi Masyarakat Sipil; Dalam Advokasi Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia 1998-2006*. Jakarta: IDSPS, 2008.
- Mulya, R. Husna dan Antarini Arna (Ed.). *Draft Manual Pelatihan Gender dalam Kepolisian*. Jakarta: Januari 2009.
- Rachman, Fitriana Sidikah, dkk, *Wanita Berseragam: Sebuah Kajian dalam Rangka Meningkatkan Jumlah dan Peranan Polisi Wanita*. Jakarta: Kemitraan, 2006.
- Steans, Jill. *Gender and International Relations: An Introduction*. Oxford: Polity Press, 1998.
- Sukadis, Beni (Ed.). *Almanak Reformasi Sektor Keamanan Indonesia*. Jakarta: Lesspersi dan DCAF, November 2008.
- TAP MPR No.VII/2000
- Valasek, Kristin. *SSR and Gender, Toolkit 1 Gender and SSR Toolkit*. Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008.
- Viotti, Paul R. dan Mark V. Kauppi. *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism and Beyond*. London: Allyn and Bacon, 1999.
- Wirtz, James J. *Strategy in the Contemporary World; An Introduction to Strategic Studies*. New York: Oxford University Press Inc., 2002.
- Yamani, Mai (Ed.). *Feminisme dan Islam*. Bandung: Yayasan Nuansa Cendekia, 2000.

BAGIAN III

**Interaksi antara Hak Asasi Manusia dan
Sektor Keamanan di Indonesia**

Mengakhiri Kekerasan Negara? Tantangan Penyelesaian Kasus-Kasus *Extrajudicial Killing* di Wilayah Konflik

Oslan Purba

Pendahuluan

Sudah lebih dari satu dasawarsa rezim Orde Baru ditumbangkan dan setelah itu rezim pemerintahan silih berganti, namun perubahan yang diharapkan oleh gerakan reformasi 1998 belum dapat diwujudkan. Struktur dan kultur yang telah "*ditancapkan*" oleh Soeharto dan kroni-kroninya telah mengakar cukup kuat dan menjadi bagian yang sulit dipisahkan dari sistem politik, ekonomi, hukum dan sosial kemasyarakatan di Indonesia. Sejauh ini, urusan penegakan demokrasi dan pelaksanaan program-program reformasi tidaklah mudah karena seringkali dihadapkan dengan aktor-aktor lama yang sampai sekarang masih mendominasi struktur-struktur kekuasaan serta masih kuatnya kultur-kultur Orde Baru yang telah diadopsi dalam perilaku kehidupan masyarakat sehari-hari, seperti; budaya kekerasan, budaya monolitik yaitu budaya masyarakat yang sulit menerima perbedaan dan budaya KKN. Kedua tantangan itu terus-menerus menjadi batu sandungan yang cukup kokoh di era transisi demokrasi yang sekarang sedang berlangsung.

Proses perjuangan transisi dari rejim otoriter menjadi demokrasi akan ditentukan sejauh mana "*kekuatan baru*" yang pro-demokrasi memiliki kemampuan dalam melakukan tekanan dan negosiasi politik terhadap atau dengan "*kelompok lama*" yang sangat berkepentingan untuk mempertahankan sumberdaya politik mereka demi keuntungan ekonomi-politik kelompoknya maupun sebagai upaya mereka untuk keluar dari jerat hukum atas berbagai kebijakan dan praktek dimasa lalu yang berimplikasi pada berbagai pelanggaran HAM. Pertarungan politik pada fase transisi belum tentu berakhir dengan sebuah sistem politik yang demokratis (Donni Edwin; 2005). Salah satu yang paling menentukan adalah keberhasilan melakukan reformasi terhadap institusi militer. Dalam hal ini adalah bagaimana menegakkan supremasi sipil, terutama dalam pengertian kontrol sipil secara objektif (*objective civilian control*) dimana militer tunduk pada otoritas sipil secara demokratis.³⁷⁹ Nah, reformasi

379 Lihat Donni Edwin; "Reformasi Militer; Kepemimpinan Sipil vs Tentara", dalam *Warisan Orde Baru; Studi Fenomena dan Sistem Bablasan Rezim Soeharto di Era Reformasi*, Jakarta: Institute Studi Arus Informasi bekerjasama dengan Universitas Melbourn dan USAID, Mei 2005.

militer menempati posisi menentukan sekaligus dilematis dalam setiap upaya transisi dari rezim otoriter menuju rejim baru yang lebih demokratis.

Salah satu yang diinginkan oleh gerakan reformasi 1998 adalah tuntutan untuk mengembalikan militer ke barak, pencabutan dwi fungsi ABRI serta penuntasan berbagai kasus pelanggaran HAM yang terjadi selama Orde Baru berkuasa. Lebih dari 32 tahun ABRI sangat berkuasa dan menghegemoni kehidupan masyarakat, sementara faktanya kekuasaan Orde Baru gagal menciptakan kesejahteraan dan keadilan bagi rakyat, apalagi memberikan rasa aman, yang terjadi malah sebaliknya terjadi berbagai kasus pelanggaran HAM berat. Berbagai peristiwa "pembantaian" terhadap rakyat terjadi sepanjang masa Orde Baru atas nama menjaga stabilitas keamanan untuk menjamin pertumbuhan ekonomi.

Tuntutan reformasi di sektor keamanan dapat dikatakan mengalami kemajuan yang salah satunya ditandai dengan lahirnya berbagai regulasi di sektor keamanan, akan tetapi berbagai praktek masih menunjukkan terjadinya tindakan kekerasan oleh aparat TNI dan Polri. Namun rupanya dalam lima tahun terakhir (2004-2009) reformasi di sektor keamanan mengalami stagnasi yang disebabkan oleh masih kuatnya tarikan "*kelompok lama*" dalam proses perubahan, sehingga sistem politik yang dirumuskan masih didominasi oleh kepentingan-kepentingan "*kelompok lama*" (*status quo*) dan bahkan dalam produk perundang-undangan yang dihasilkan masih jauh dari harapan rakyat dan berpotensi multi tafsir serta masih memberikan ruang terjadinya pelanggaran hak asasi manusia (HAM)³⁸⁰. Sekalipun ada tampak kekuatan masyarakat sipil dalam dinamika politik, akan tetapi kehadirannya belum mampu "*mengarahkan*" perubahan ke arah yang diharapkan oleh rakyat.

Bukan hanya reformasi di sektor keamanan saja yang mengalami stagnasi, berbagai kasus pelanggaran HAM yang terjadi juga gagal dituntaskan. Upaya pengusutan pelanggaran hak asasi manusia yang berat mengalami kemacetan seperti; pengusutan peristiwa kejahatan 1965, Penembakan Misterius (yang lebih dikenal dengan Petrus), Peristiwa Tanjung Priok 1984, Peristiwa Talangsari 1989, Peristiwa Mei 1998, Trisakti, Semanggi I dan II, Kasus Penculikan 1998 dan lain-lain. Para pelaku pelanggaran HAM masih bebas berkeliaran bahkan mendapat kedudukan dalam struktur kekuasaan. Para korban tidak mendapatkan keadilan dan para pelaku tidak pernah dihukum atas tindakan yang mereka lakukan sehingga kekerasan terus berulang hingga kini. Yang mengkhawatirkan, utamanya di level masyarakat akar rumput, potensi bentrokan horisontal terus terjadi. Transisi demokrasi menuju demokrasi seolah-olah sudah selesai dengan terselenggaranya pemilu yang bebas, jujur dan adil tahun 1999, 2004 dan yang baru saja diselenggarakan Pemilu 2009. Padahal dalam pemilu-pemilu tersebut masih menyimpan banyak kelemahan.³⁸¹ Dengan jelas kita ketahui bahwa berbagai kebijakan Orde Baru telah menimbulkan timbunan limbah berupa sampah problematik yang bersifat akut. Kita bisa melihat bagaimana jutaan korban pembunuhan yang dilakukan oleh negara tanpa melalui satu proses hukum

380 Sejak Soeharto mundur pada 21 Mei 1998 kenyataannya kekuasaan Soeharto telah berakhir, akan tetapi Soeharto sebagai sebuah rezim pada prakteknya belum berakhir. Aktor-aktor politik semasa Soeharto masih tampil dalam kekuasaan sehingga tidak terlihat perubahan sistemik yang signifikan. Dominasi militer sekalipun tidak secara ekstrem seperti pada masa Orde Baru, akan tetapi telah berhasil bermetamorfosa dan terus menancapkan pengaruhnya. Sistem birokrasi yang feodal dan penuh KKN masih terus berlangsung, paradigma pembangunan yang belum berubah dan sebagainya. Reformasi telah "dibajak" dengan baik oleh kelompok Soeharto yang terus menerus melakukan penjarahan dari pusat sampai ke daerah. Untuk lebih Jelas lihat "Mochtar Pabotinggi; Kembalikan Kedaulatan Rakyat " dalam Kompas, 24 Januari 2004.

381 Pemilu 2009 yang lalu masih diwarnai kisruh DPT, politik uang, dll.

(*extra judicial killing*) berjatuh dan bagaimana para korban dan keluarga korban pelanggaran HAM mencari kebenaran dan berjuang terus-menerus untuk mendapatkan keadilan. Tulisan ini akan berusaha memberikan gambaran tentang kondisi aktual serta prospek bagi upaya menuntaskan berbagai kasus pelanggaran hak asasi manusia yang masuk kategori *extra judicial killing* atau pembunuhan (eksekusi) tanpa proses hukum yang dilakukan oleh negara melalui aparat keamanannya yaitu aparat TNI dan Polri.

Persepsi Penegakan Hukum Di Wilayah Konflik

Ketika banyak persoalan pertikaian politik dan sosial di berbagai daerah yang menguat, reaksi negara atas nama memulihkan atau menjaga integrasi nasional telah berbuntut dengan meningkatnya persoalan pelanggaran HAM. Pemerintah dan TNI terus-menerus memproduksi gagasan kekerasan dan upaya paksa mempertahankan integrasi, yang telah jelas menimbulkan persoalan yang sedemikian serius terkait dengan permasalahan pelanggaran HAM yang demikian meluas juga serta mendorong berbagai persoalan susulan yang jauh lebih kompleks dan mengancam daya tahan integrasi nasional itu sendiri.³⁸²

Pada masa Orde Baru, militer berhasil membangun logika pembenaran terhadap tindakan melanggar hak asasi manusia. Kekuatan dan otoritas politik militer seolah menemukan dasar kebenaran heroisme yang diletakkan pada prinsip-prinsip konstitusional. Dalam kerangka inilah terlihat pertautan utuh antara pelanggaran HAM dan mitos peran politik tentara yang dipertahankan sebagai landasan politik. Hal ini dapat dengan jelas jika merujuk pada gambaran pelanggaran HAM sepanjang sejarah peran politik militer selama Orde Baru misalnya; Tragedi Tanjung Priok 1984, dan tragedi Lampung 1989 dengan alasan mempertahankan Pancasila. Operasi militer di Aceh dan Papua 1989 dengan alasan mempertahankan integrasi, Tragedi Trisakti, Semanggi I dan II atas nama stabilitas nasional, penghilangan para aktivis 1998 atas nama kewibawaan negara, kasus Marsinah dan Udin atas nama stabilitas nasional dan pembangunan dan seterusnya.³⁸³

Setelah Orde Baru dijatuhkan pada 21 Mei 1998 dominasi militer melemah, sekalipun militer tidak sepenuhnya dapat diletakkan dalam kerangka tatanan negara demokratis. Pelemahan dominasi militer ini terjadi karena kuatnya tekanan publik terhadap negara untuk segera melakukan pembaharuan politik terutamanya terkait dengan dominasi militer di masa Orde Baru. Perlahan institusi militer mulai ditata yang termuat dalam TAP MPR No. VI/2000 dan TAP MPR No. VII/2000 yang mengatur tentang pemisahan peran TNI dan Polri. Pada tahun yang sama, dilakukan amandemen UUD 1945, termasuk ketentuan Pasal 30 mengenai pertahanan dan keamanan negara yang menegaskan pembedaan fungsi pertahanan dan keamanan. Regulasi politik lainnya adalah pengesahan UU No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara. Undang-undang ini mengatur kebijakan strategis Sistem Pertahanan Negara, termasuk pola hubungan dan wewenang Presiden, Menteri Pertahanan dan

382 Lihat; KASUM; "Membangun Bangsa Menolak Militerisme; Jejak Pemikiran Munir" (1965-2004), KASUM; September 2006, Jakarta.

383 *Ibid.*, hlm. 32

Panglima TNI. Selanjutnya, reformasi politik yang spesifik mengatur Kepolisian melalui UU No.2/2002 dan UU No. 34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Sayangnya, perubahan-perubahan penting ini tidak semuanya terwujud menjadi kenyataan. Realitas penerapan konsep Strategi Pertahanan Negara masih tetap bertumpu pada paradigma Orde Baru, terutama yang masih mengutamakan postur Angkatan Darat.³⁸⁴

Pada saat yang bersamaan konflik di berbagai wilayah terus berlangsung bahkan berdimensi luas. Demokratisasi yang sedang berlangsung kurang mendapatkan legitimasi bahkan diikuti; (1). Pelebaran spektrum politik, (2). Kemunculan kepentingan sesaat yang dapat dinegosiasikan di kalangan elit, (3). Kompetisi untuk mendapatkan dukungan masa seluas-luasnya; dan (4). Melemahnya otoritas politik pusat. Keempat dampak demokratisasi ini bahkan berkecenderungan membawa masyarakat ke arah konflik horizontal terutama karena institusi politik yang ada tidak dapat mengantisipasi ledakan politik yang begitu besar.³⁸⁵ Bukan hanya konflik vertikal seperti di Aceh dan Papua, kohesi sosial di antara kelompok masyarakat yang selama ini dikendalikan secara monolitik dan ketat oleh militer melemah, ditandai dengan merebaknya konflik yang melibatkan identitas agama seperti konflik bersenjata antara kelompok Islam dan Kristen di Sampit, Sambas, Poso dan Maluku. Konflik yang bernuansa agama ini menjadi masalah keamanan besar terutama karena kelompok tersebut melibatkan milisi-milisi yang mengusung radikalisme agama.³⁸⁶ Munculnya gerakan-gerakan dari kelompok masyarakat yang ingin memisahkan diri di Indonesia pada dasarnya disebabkan karena adanya tarik menarik antara gerakan demokrasi dengan kekuasaan otoriter yang sentralistik.

Konflik-konflik internal yang terjadi di Indonesia merupakan konflik yang memiliki akar permasalahan yang dalam yang melibatkan juga beragam aktor. Upaya resolusi konflik harus didasari pada pemahaman bahwa tidak ada penyebab tunggal atas berbagai konflik yang terjadi. Faktor agama, etnisitas, kepentingan ekonomi, pertarungan politik atau luka sejarah dan lain sebagainya. Faktor-faktor tersebut tidak berjalan sendiri-sendiri melainkan berinteraksi satu sama lain dalam jangka waktu yang lama dan menjadi sangat kompleks. Karena itu, upaya merancang strategi militer akan menjadi suatu masalah yang kompleks yang seharusnya menyadarkan aktor militer bahwa tidak ada solusi militer untuk suatu konflik internal.³⁸⁷

Namun tidak demikian halnya, faktanya berbagai operasi militer terus digelar untuk “meredam” dan “menumpas” masyarakat yang dianggap sebagai pengacau keamanan. TNI dan Polri diterjunkan dalam “wajah” operasi keamanan dengan pendekatan yang militeristik dan sedikit mempertimbangkan dialog dalam mengatasi berbagai konflik. Intervensi militer cenderung berasosiasi dengan mekanisme kekerasan dan pilihan-pilihan strategi militer yang sangat ditentukan oleh bagaimana militer/TNI digunakan untuk mematahkan lingkaran kekerasan bersenjata yang terjadi dimana seringkali disertai dengan tindakan-tindakan teror sistematis yang

384 Usaha berikutnya yang sempat dinilai akan mengubah paradigma lama TNI adalah ketika Dephan mengeluarkan Buku Putih Pertahanan 2003. Buku ini diyakini sebagai paradigma baru TNI profesional menghadapi tantangan Abad ke-21. Seperti yang terjadi pada kebijakan sebelumnya, Buku Putih 2003 menuai kritik karena kentalnya paradigma lama. Buku ini mempersepsikan ancaman dari dalam negeri. Persepsi kedaulatan negara masih dilihat sebatas keamanan fisik teritori (*homeland security*). Paradigma lama keamanan yang hanya bertumpu pada keamanan teritorial ini telah melanggengkan inefektifitas dan inefisiensi pada postur TNI akibat dominasi komando teritorial AD. Buku ini pula yang membuat TNI AD, memutuskan penambahan 19 Markas Komando Resimen Militer (Makorem) dan 3 Markas Komando Distrik Militer (Makodim) pada tahun 2005. Buku Putih Pertahanan 2008 ternyata juga tidak jauh berbeda.

385 Lihat Tim Propatria; *Reformasi Sektor Keamanan Indonesia*, Jakarta: Propatria, 2004.

386 Untuk lebih jelas, lihat Amdy Hamdani; “Milisi Sipil”, dalam Beni Sukadis dan Eric Hendra; *Perjalanan Reformasi Sektor Keamanan Indonesia*, Jakarta: Lesperssi dan DCAF, November 2008.

387 Tim Propatria; *Reformasi Sektor Keamanan Indonesia*, Jakarta: Propatria, 2004, hlm. 32.

ditujukan untuk mempengaruhi kondisi psikologis masyarakat yang mengakibatkan terjadinya pelanggaran HAM. Kekerasan dan pelanggaran HAM tersebut berlangsung dengan pola-pola yang sama, sehingga dapat dikatakan bahwa kebijakan-kebijakan negara memiliki tujuan politik yang secara teknis dijalankan lewat operasi-operasi keamanan dan penggunaan sumber daya resmi negara lainnya. Aparat keamanan mendirikan pos-pos militer yang tersebar di berbagai wilayah,³⁸⁸ akan tetapi situasinya malah berkebalikan dimana seiring dengan pembangunan pos-pos militer tersebut terjadi berbagai bentuk kekerasan; pemukulan kepada warga masyarakat, perampasan, penangkapan dan semakin marak serangan-serangan kepada kelompok-kelompok yang dianggap berpotensi membangkitkan perlawanan terhadap negara.

Sementara itu, dalam pengendalian keamanan dalam negeri, "penggunaan" Polri dalam mengatasi konflik-konflik yang berlangsung belum sejalan dengan fungsi dan tugas pokok utamanya sebagai penegak hukum dan pengendali ketertiban, pelindung dan pengayom masyarakat seperti yang diamanatkan dalam UU No 2 Tahun 2002 tentang Polri. Tindakan aparat kepolisian yang represif juga dilakukan untuk memaksa ketertiban dan pengontrolan kekerasan. Kehadiran polisi di wilayah konflik seringkali bertujuan untuk mengontrol penduduk dan bukan mencari kemitraan. Struktur organisasi Polri yang hirarki seperti militer di bawah Presiden³⁸⁹ biasanya membatasi diskresi jajaran di bawahnya dan organ-organ polisi lokal biasanya memiliki sedikit hak bicara serta penggunaan sumber daya yang ada bergantung pada keputusan di atasnya. Akibatnya, Kepolisian RI rentan diintervensi oleh kepentingan politik sipil, juga masuknya pengaruh TNI dalam langkah-langkah pengamanan dalam negeri (kamdagri) selain juga kepentingan para elit di internal kepolisian.³⁹⁰ Polisi seringkali dipakai sebagai penjaga "stabilitas pemerintahan". Perlakuan yang demikian itu menunjukkan kurangnya kemampuan negara (pemerintah) dalam mengelola keamanan.



Foto 9. TNI AD lumpuhkan separatis

388 Menjelang Pemilu 2009, TNI semakin marak mendirikan pos-pos militer di berbagai daerah di Aceh dan Papua dengan alasan pokok yang dikemukakan oleh TNI adalah untuk pengamanan Pemilu 2009.

389 Lihat UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri.

390 Sistem pemolisian yang sentralistis biasanya sejalan dengan pemolisian yang otoriter. Lihat Anneke Osse, *Memahami Pemolisian; Buku Pegangan Bagi Pegiat HAM*, Amnesty International, Belanda 2007.

Dari UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, titik rawan kekuasaan polisi terletak pada fungsi utamanya, yaitu apabila fungsi pemelihara keamanan dan ketertiban umum lebih menonjol daripada fungsi penegakan hukum dan pelayan masyarakat. Kekhawatiran yang muncul ialah jika terjadi penggiringan Polri menjadi *agent of political stabilisation* sebagaimana dialami pada masa Orde Baru berkuasa, dimana bersama TNI diperlakukan sebagai alat kekuasaan politik ketimbang sebagai penegakan hukum yang ujung-ujungnya hanya menguntungkan elit penguasa.³⁹¹ Hal ini berimplikasi kepada pencitraan Polri di masyarakat. Namun terlepas dari itu, Polri harus mampu melakukan berbagai upaya yang sesuai dengan peran dan fungsinya agar konflik yang mendera di daerah-daerah konflik seperti Aceh, Papua, Maluku dan Poso dapat segera dipadamkan, dengan begitu keamanan dalam negeri dapat diwujudkan.

Stigmatisasi Masyarakat dan Dalih Separatisme di Balik Kasus-kasus Kekerasan

Ketika Orde Baru masih berkuasa, atas nama stabilitas seluruh saluran politik dibatasi, atas nama stabilitas pula militer (baca: ABRI) diperkenankan untuk masuk ke wilayah sosial, politik, hukum, keagamaan dan non pertahanan lainnya. Faktanya, stabilitas yang diterapkan malah gagal menciptakan rasa aman, bahkan menghadirkan atmosfer ketakutan dan memberangus hak-hak rakyat. Reformasi sektor kemananan yang telah berlangsung selama sepuluh tahun terakhir belum mampu mengubur kultur dan mengubah paradigma aktor-aktor keamanan. Seharusnya, aktor keamanan memainkan peran penting dalam menciptakan kondisi aman yang memungkinkan seluruh warga negara menikmati hak asasi manusia. Karenanya TNI dan Polri sudah semestinya menghormati hak asasi manusia dan supremasi hukum nasional dan internasional dalam menjalankan tugasnya. TNI masih memandang dinamika politik dalam negeri yang berkembang pada era reformasi mengarah pada kondisi ketidakpastian yang semakin tinggi.³⁹² Persoalan ketidakpastian dianggap sebagai ketidaksiapan, rendahnya pengetahuan dan ketidakdewasaan masyarakat sipil dalam menerapkan nilai-nilai demokrasi. Pernyataan itu terangkum dalam Buku Putih Pertahanan 2008 yang dikeluarkan oleh Departemen Pertahanan, selain itu TNI juga memandang bahwa keterbukaan politik yang memberi jalan pada kebebasan semakin mengarah pada kebebasan tanpa batas.³⁹³ Ini merupakan paradigma lama mengenai masalah stabilitas.

TNI juga menilai bahwa otonomi daerah dan penguatan identitas lokal kontraproduktif dengan prinsip kebangsaan Bhineka Tunggal Ika.³⁹⁴ Isu putra daerah, hak adat dan hak ulayat sebagai konsekuensi desentralisasi belum dipandang sebagai upaya pembagian kekuasaan dan keadilan. Seharusnya, menguatnya identitas lokal tak boleh dipandang sebagai ancaman yang membutuhkan kehadiran alat kekerasan negara seperti TNI. Menguatnya identitas lokal ini harusnya dipandang sebagai upaya koreksi terhadap otoritarianisme yang membelenggu identitas dan entitas lokal yang dipasung selama Orde Baru, sekaligus juga sebagai upaya memperjuangkan

391 Lihat lebih lanjut dalam Bambang Widodo Umar; "Polisi vs Politik dalam Konteks Keamanan Pemilu"; Makasar, 27 Agustus 2008.

392 Lihat Buku Putih Pertahanan 2008

393 Departemen Pertahanan RI, "Buku Putih Pertahanan 2008", Februari 2008. hal.23

394 Departemen Pertahanan RI, "Buku Putih Pertahanan 2008", Februari 2008. hal. 24-25

akses sumber daya politik dan ekonomi yang setara sesama warga negara. Atau setidaknya sebagai ekspresi ketidakpuasan daerah sebagai koreksi terhadap sistem kekuasaan yang terpusat.³⁹⁵

TNI masih menganggap bahwa Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang telah "*bermetamorfosa*" menjadi Partai Aceh, maupun mereka yang bergabung dalam Komite Peralihan Aceh (KPA), merupakan ancaman bagi negara. Keputusan politik negara yang telah mengikatkan diri dalam perjanjian perdamaian antara RI dan GAM di Helsinki pada tahun 2005, bahkan telah diperkuat dengan Undang-Undang No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, terkesan tidak serta merta menjadi acuan bagi TNI dalam melakukan tindakan maupun operasi-operasi TNI di Aceh dimana seharusnya GAM sudah bukan lagi musuh yang harus diperangi, melainkan mitra pemerintah dalam membangun situasi perdamaian yang berkelanjutan, dan membangun Aceh masa depan.³⁹⁶ TNI memandang dinamika lokal dimana deklarasi partai lokal dengan penggunaan atribut nama dan bendera GAM dinilai bertentangan dengan hukum dan ancaman bagi negara sehingga aksi-aksi kekerasan oleh aparat TNI masih terjadi di Aceh. TNI secara umum bersikap profesional, meskipun rasa saling tidak percaya antara TNI dengan GAM masih tetap dalam. Walaupun begitu, ada kekhawatiran yang meluas mengenai operasi intelijen oleh Indonesia termasuk dukungan terhadap mantan "*front anti-separatis*" dan kelompok lain yang dianggap mendukung agenda nasionalis. Sejumlah pejabat intel, yang yakin bahwa GAM belum menanggalkan agenda mereka untuk pisah dari Indonesia, ingin mencegah GAM memenangkan kontrol dalam DPRD tahun 2009.³⁹⁷

Pandangan semacam itu juga berlaku bagi masyarakat Papua yang membentangkan Bintang Kejora. Bagi TNI dan Polri, membentangkan apalagi mengibarkan Bintang Kejora adalah pelanggaran hukum, dianggap sebagai tindakan subversif sebagai aksi yang menentang keutuhan bangsa dan negara Republik Indonesia. Bagi TNI, bendera GAM atau bendera Bintang Kejora merupakan lambang separatis dan tidak diperkenankan sebagai lambang budaya atau lambang partai.³⁹⁸ Dari sisi budaya, orang Papua merasa ekspresi budayanya selalu dicurigai sebagai manifestasi separatis.³⁹⁹ Oleh aparat keamanan tindakan-tindakan semacam itu dianggap sebagai perlawanan simbolis terhadap simbol-simbol negara. Konflik simbolis ini membuang biaya, energi dan berpotensi terjadinya pelanggaran HAM. Bukan hanya itu, hampir seluruh ekspresi yang terkait dengan kritik terhadap kebijakan pemerintah, apalagi spesifik mengkritisi kebijakan TNI dan Polri di daerah konflik seperti Aceh, Maluku dan Papua seringkali dituduh sebagai gerakan separatis.⁴⁰⁰

Selain itu, ketika kebijakan politik negara gagal mengakomodasi kepentingan rakyat maka tindakan-tindakan mengkritisi negara selalu diartikan sebagai bentuk pembangkangan dan mengkritik institusi TNI. Implikasinya,

395 Lihat laporan KontraS: "Satu Dekade Reformasi TNI", Oktober 2008

396 Aparat TNI, termasuk Panglima Kodam Iskandar Muda bersikap kritis terhadap kebijakan pemerintah di Aceh.

397 International Crisis Group: Asian Report 139; Aceh: Komplikasi Pasca Konflik; 4 Oktober 2007

398 Tidak pernah jelas dalam argumentasi itu apakah dengan membentangkan bendera, NKRI bisa mengalami disintegrasi. Tidak pernah jelas pula apakah dengan mengibarkan bendera, Aceh dan Papua bisa memisahkan diri.

399 Diperkuat dengan PP No. 77/2007 tentang lambang daerah yang isinya melarang penggunaan simbol-simbol yang sama dengan simbol-simbol yang digunakan oleh kelompok separatis.

400 Lihat Muridan S Widjojo, dkk, *Papua Road Map; Negotiating the past, Improving the present and securing the future*; Jakarta: LIPI, TIFA dan Yayasan Obor Indonesia, Maret 2009.

gerakan protes yang dilakukan oleh rakyat terhadap kebijakan negara seringkali dihadapi dengan pendekatan keamanan. Negara seringkali memberikan stigma atau “*labelisasi*” untuk mendapatkan dukungan dari masyarakat luas atas tindakan-tindakan kekerasan yang dilakukan oleh TNI dengan menyatakan bahwa pejuang HAM, pejuang demokrasi adalah wajah perjuangan komunis.⁴⁰¹ Sebagaimana Orde Baru, ketakutan akan bangkitnya komunisme, gerakan islam dan gerakan radikal lainnya masuk ke dalam kategori ancaman terhadap kedaulatan negara.⁴⁰² Memasukkan ideologi sebagai sumber ancaman jelas sebuah kekeliruan. Berpikir dan meyakini sesuatu berkaitan dengan agama, kepercayaan atau keyakinan politik adalah kebebasan mendasar yang dijamin hukum internasional dan konstitusi di negara-negara demokrasi. Dalam 10 tahun terakhir, wacana anti komunis terus dipelihara. Akibatnya, wacana anti komunisme ini selalu digunakan bagi kepentingan politik dalam masa-masa yang strategis seperti pemilu dan berbagai momentum politik.

Di masa awal reformasi, gerakan masyarakat yang melakukan unjuk rasa menuntut demokratisasi dituduh disusupi kelompok komunis. Beberapa aktivis mahasiswa dianggap memiliki ideologi komunis bahkan dihilangkan secara paksa pada tahun 1998.⁴⁰³ Pejabat TNI menyatakan kembalinya bahaya laten komunis, dapat dilihat dari sikap, perilaku dan gerak-gerik para provokator dalam setiap peristiwa kerusuhan, konflik atau bentrokan antar pendukung partai memiliki kaitan dengan gerakan komunis. Pernyataan ini juga diikuti oleh kecenderungan munculnya tindakan di lapangan yang menuding aktifitas korban, buruh dan masyarakat miskin kota sebagai tanda kebangkitan Partai Komunis Indonesia. Himbuan untuk mewaspadaai kembalinya komunisme ini juga diterjemahkan lewat tindakan kekerasan lewat aksi sepihak yang membubarkan pertemuan-pertemuan masyarakat sipil, seperti terjadi di Bandung, Surabaya dan Solo. Dari pola yang ditemukan diduga kuat kelompok ini memiliki afiliasi kuat dengan aparat TNI.⁴⁰⁴

Extrajudicial Killing Sebagai Upaya Sistematis Penundukan Perlawanan di Wilayah Konflik

Pemerintah secara umum belum mampu secara memadai menangani masalah pelanggaran hak asasi manusia di masa lampau yang serius. Sumber daya yang tidak memadai, kepemimpinan yang lemah, dan keterbatasan pertanggungjawaban menjadi faktor pemicu berlanjutnya penganiayaan dan pembunuhan yang dilakukan aparat keamanan walaupun telah mengalami pengurangan tajam dalam frekuensi dan bobotnya dibanding pemerintahan sebelumnya. Sepanjang lima tahun terakhir memang terjadi penurunan dalam pembunuhan yang melanggar hukum oleh pihak keamanan. Meski demikian, pemerintah, di masa lalu, jarang menyelidiki pembunuhan-pembunuhan tersebut dan biasanya tidak menuntut pertanggung jawaban tentara dan polisi atas

401 Lihat laporan KontraS, *Satu Dekade Reformasi TNI*, 5 Oktober 2008

402 Departemen Pertahanan RI, *Buku Putih Pertahanan 2008*, Februari 2008, hlm. 32.

403 Lihat laporan KontraS, *Satu Dekade Reformasi TNI*, 5 Oktober 2008

404 Di awal tahun 2008, Komnas HAM membentuk tim penyelidik *pro justicia* untuk kasus pelanggaran berat HAM di tahun 1965/1966. Pembentukan ini mendapatkan respon keras dari kelompok anti komunis. Berkali-kali Front Anti Komunis Indonesia dan kelompok anti komunis lainnya berunjuk rasa ke Komnas HAM untuk menghentikan penyelidikan untuk peristiwa 1965. Mereka mengkhawatirkan bahaya komunisme, marxisme dan leninisme kembali bangkit di Indonesia. Wacana ini digunakan sebagai sumber legitimasi TNI untuk mempertahankan pengaruh hak sejarahnya. Implikasinya adalah kelompok-kelompok anti komunis yang muncul dinilai memiliki afiliasi dengan TNI, meski bisa saja untuk maksud yang berbeda-beda, termasuk untuk kepentingan politik. Lihat laporan KontraS, “*Satu Dekade Reformasi TNI*, 5 Oktober 2008

pembunuhan-pembunuhan dan pelanggaran serius hak asasi manusia yang terjadi di masa lalu.⁴⁰⁵

Pelanggaran HAM yang dilakukan oleh aparat kemanan berdampingan dengan konstruksi nasionalisme Indonesia yang didefenisikan secara militeristik. Implikasinya tuntutan penghormatan terhadap hak asasi manusia dalam pelaksanaan tugas aparat keamanan berdampingan dengan upaya untuk mempertahankan keutuhan NKRI yang serupa dan sebangun dengan perang melawan musuh yang nyata dan bersenjata. Dimasa lalu, kekerasan politik dijustifikasi sebagai tugas mulia TNI dalam mempertahankan NKRI, dan setelah Orde Baru jatuh yang menyisakan berbagai persoalan di daerah konflik, TNI menggunakan justifikasi bahwa aksi-aksi kekerasan bersenjata sebagai tindakan untuk menumpas gerakan separatisme yang ingin memisahkan diri dari wilayah NKRI sehingga kekerasan politik masih terus terjadi. Masyarakat dipaksa untuk menerima tindakan pembunuhan di luar proses hukum sebagai sebuah realitas metode kerja negara untuk mengatasi masalahnya. Praktek pembunuhan di luar proses hukum oleh pelaku cenderung dimaknai sebagai melaksanakan misi suci bahkan dukungan kepada masyarakat. Pasukan keamanan terus menggunakan siksaan dan berbagai bentuk penganiayaan lain bahkan pembunuhan.

Kekerasan menjadi problem politik besar pada masa Orde Baru. Kultur kekerasan telah dikembangkan ABRI dalam upaya menyokong pemerintahan Soeharto. Motifnya sangat beragam, mulai dari kekerasan sebagai alat represi politik, kekerasan sebagai pengaman bagi praktik bisnis militer, kekerasan sebagai alat monopoli ideologi tunggal kekuasaan, atau kekerasan sebagai alat untuk mendisiplinkan publik atas nama pembangunan, serta kepentingan-kepentingan lain yang kerap bertumpang tindih. Menurut catatan KontraS, kultur kekerasan ini masih terus melekat pada TNI paska-orde baru. TNI hampir terlibat di setiap konflik dan kekerasan (oknum atau institusi). Penggunaan kekerasan dengan metode tertentu dipilih dan dipakai sebagai upaya penundukan perlawanan di wilayah konflik. Kekerasan menyebar dan digunakan secara sistematis. Teknologi serta model kekerasan yang digunakan aparatus negara dalam menjalankan agendanya dari waktu ke waktu juga terus berubah-ubah, dan teridentifikasi sebagai berikut; (1) Pembunuhan secara terbuka dan brutal, (2) Pembunuhan yang dilakukan secara tertutup, (3) Penghilangan Orang, (4) Penyiksaan dan berbagai bentuk tindakan yang tidak manusiawi. Berbagai bentuk tindakan tersebut secara universal dikategorikan sebagai tindakan pelanggaran serius. Kategori yang digunakan adalah; (1) *Extra Judicial Killing*, (2) *Summary Killing*, (3) Penghilangan orang secara paksa, (4) Penyiksaan atau torture, (5) *rbbitrary arrest and detention*.

405 Laporan Penyelenggaraan Hak Asasi Manusia Negara-Negara-2006, Dikeluarkan oleh Biro Demokrasi, Hak Asasi dan Pekerja, 8 Maret , 2006

Tabel 9. Data Kasus Pelanggaran HAM Yang Termasuk Ekstra Judicial Killing

No	Nama Kasus	Th	Jumlah Korban	Keterangan
1	Pembantaian massal 1965	1965 - 1970	1.500.000	Korban sebagian besar merupakan anggota PKI, atau ormas yang dianggap berafiliasi dengannya seperti SOBSI, BTI, Gerwani, PR, Lekra, dll. Sebagian besar dilakukan di luar proses hukum yang sah
2	Penembakkan misterius "Petrus"	1982 - 1985	1.678	Korban sebagian besar merupakan tokoh kriminal, residivis, atau mantan kriminal. Operasi militer ini bersifat ilegal dan dilakukan tanpa identitas institusi yang jelas
3	Kasus di Timor Timur pra Referendum	1974 - 1999	Ratusan ribu	Dimulai dari agresi militer TNI (Operasi Seroja) terhadap pemerintahan Fretilin yang sah di Timor Timur. Sejak itu TimTim selalu menjadi daerah operasi militer rutin yang rawan terhadap tindak kekerasan aparat RI.
4	Kasus-kasus di Aceh pra dan pasca DOM	1976 - 2005	Ribuan	Semenjak dideklarasikannya GAM oleh Hasan Di Tiro, Aceh selalu menjadi daerah operasi militer dengan intensitas kekerasan yang tinggi.
5	Kasus-kasus di Papua	1966 - 2009	Ribuan	Operasi militer intensif dilakukan oleh TNI untuk menghadapi OPM. Sebagian lagi berkaitan dengan masalah penguasaan sumber daya alam, antara perusahaan tambang internasional, aparat negara, berhadapan dengan penduduk local
6	Kasus Dukun Santet Banyuwangi	1998	puluhan	Adanya pembantaian terhadap tokoh masyarakat yang dituduh dukun santet.
7	Kasus Marsinah	1995	1	Pelaku utamanya tidak tersentuh, sementara orang lain dijadikan kambing hitam. Bukti keterlibatan (represi) militer di bidang perburuhan.
8	Kasus Bulukumba	2003	2 orang tewas, puluhan orang ditahan dan luka-luka.	Insiden ini terjadi karena keinginan PT London Sumatera untuk melakukan perluasan area perkebunan mereka, namun masyarakat menolak upaya tersebut.

Sumber: Litbang KontraS

Kejahatan-kejahatan semacam ini menjadi perhatian masyarakat internasional mengingat kejahatan tersebut merupakan kejahatan yang dikutuk oleh manusia dan harus dihentikan.⁴⁰⁶ Kekerasan seharusnya diletakkan sebagai bagian dari tugas penegakan hukum Polri, termasuk tindakan tegas terhadap personel TNI yang melakukan tindak kekerasan. Sayangnya, TNI menganggap bahwa konflik komunal dalam skala besar dapat membahayakan keselamatan bangsa, sehingga pendekatan penegakan hukum belaka tidaklah cukup.⁴⁰⁷ Cara pandang lama ABRI yang diwariskan Orde Baru ini terus menyandera TNI sehingga sulit menyesuaikan diri pada perkembangan lingkungan strategis pertahanan. Ada kontradiksi antara politik kebijakan pada otoritas sipil dengan politik tentara. Ini jelas mengancam kehidupan demokrasi yang berbasis supremasi sipil, di mana tentara ada dalam kontrol otoritas politik yang dipilih secara demokratis.

⁴⁰⁶ Lihat, Kumpulan Pemikiran Munir; "Membangun Bangsa dan Menolak Militerisme", Jejak Pemikiran Munir (1965-2004), Kasum, September 2006, hlm. 241.

⁴⁰⁷ Cara pandang ini berpeluang menimbulkan apa yang disebut sebagai wilayah abu-abu, yakni pengaburan domain kerja kepolisian, tentara serta otoritas pemerintahan sipil. Konflik komunal adalah masalah sosial dan keamanan, pendekatan keamanan lewat penggunaan tentara dibutuhkan hanya jika situasinya secara nyata mengancam kehidupan bangsa (*life of the nation*). Itu pun harus ada keputusan dari otoritas pemerintahan sipil melalui mekanisme pengerahan kekuatan oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Lihat UU No. 34/2004 tentang TNI Pasal 7 Ayat 3

Extrajudicial Killing Di Masa Orde Baru dan Paska 1998

Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa tiap orang berhak atas kebebasan dari penyiksaan dan perlakuan yang tidak manusiawi serta yang merendahkan martabat. Selain itu, Indonesia juga telah meratifikasi Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik melalui Undang-Undang No. 11 Tahun 2006. Konvensi Internasional tentang Hak Sipil dan Politik mengatur tentang satu hak yang tidak boleh dikurangi dalam keadaan apapun (*nonderogable rights*) yaitu hak hidup. Pencabutan sewenang-wenang kehidupan manusia dilarang oleh hukum hak asasi manusia internasional.⁴⁰⁸ Sekalipun ketika keadaan darurat mengancam kehidupan suatu bangsa, kewajiban menghormati hak hidup tidak bisa dibatasi sama sekali (“diambil dari”).⁴⁰⁹ Hak untuk tidak dicabut secara paksa atas hak hidup juga berlaku dalam konflik bersenjata. Dalam konflik bersenjata, persoalan apakah pencabutan nyawa itu sewenang-wenang ditentukan dengan memberlakukan ketentuan-ketentuan hukum humaniter internasional⁴¹⁰ yang paling penting dari ketentuan-ketentuan tersebut adalah: (1) Pembunuhan dengan sengaja terhadap orang sipil selalu dilarang. (2) Dilarang secara sengaja membunuh combatan yang tidak lagi ambil bagian dalam pertempuran karena mereka terluka atau sakit, telah tertangkap, atau meletakkan senjata.

Pembunuhan tanpa proses hukum merupakan salah bentuk pelanggaran terhadap HAM dan masuk dalam kategori pelanggaran HAM yang serius. Istilah pelanggaran berat hak asasi manusia (HAM) atau dalam bahasa Inggris disebut *gross violation of human rights* tidak diterangkan dalam satu definisi yang secara memadai memuat unsur-unsur tindak pidana tersebut. Istilah pelanggaran berat HAM muncul untuk menggambarkan dahsyatnya akibat yang timbul dari perbuatan pidana tersebut terhadap raga, jiwa, martabat, peradaban, dan sumberdaya kehidupan manusia. Tindak kejahatan tersebut dilakukan oleh pelakunya dengan maksud (*intent*) dan tujuan yang jelas untuk menyerang dan menghancurkan orang-orang tertentu atau sekelompok manusia sehingga membawa akibat atau dampak yang luas. Tindak pidana pelanggaran berat HAM biasanya bersifat meluas atau sistematis.⁴¹¹

Di Indonesia, sepanjang dominasi militer dalam struktur kekuasaan politik telah terjadi banyak kasus pembunuhan yang termasuk dalam *extra judicial killing* atau *summary killing*. Pada bulan September 2005, dalam putusan pertamanya, pengadilan hak asasi manusia permanen pertama Indonesia di Makassar, Sulawesi Selatan, menyatakan bahwa serangan polisi di tahun 2000 atas hampir 100 korban di Abepura, Papua, bukan merupakan “kejahatan terhadap kemanusiaan”. Sebuah ironi dimana Pengadilan juga membatalkan semua tuntutan terhadap Brigadir Jenderal Polisi Johnny Wainal Usman dan Komisar Besar Polisi Daud Sihombing. Pengadilan juga menolak permintaan para korban untuk direhabilitasi dan diberikan kompensasi. Jaksa penuntut mengajukan banding atas putusan tersebut ke Mahkamah Agung, yang belum mengeluarkan keputusan apapun

408 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Pasal 3; Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik, Pasal 6; dan hukum kebiasaan: lihat Komite Hak Asasi Manusia, Komentar Umum 24, paragraf 8.

409 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik, Pasal 4 (2); Komite Hak Asasi Manusia, Komentar Umum 6, paragraf 1.

410 *Advisory Opinion on the Threat or Use of Nuclear Weapons*, (1996) ICJ Reports 226 at 240.

411 Lihat juga UU No. 26 Tahun 2000.

sampai sekarang. Peristiwa Abepura terjadi pada saat dilakukan penyisiran secara membabi buta dengan alasan pengejaran terhadap kelompok yang melakukan penyerangan ke Mapolsek Abepura pada tanggal 6 Desember 2000. Selain penyerangan tersebut, kelompok tak dikenal tersebut kemudian membakar sebuah toko yang terletak di pusat kota Abepura serta menewaskan dua anggota Brimob dan satu orang Satpam.

Tabel 10. Kasus *Extrajudicial Killing* Di Masa Orde Baru Dan Paska 1998

No	Peristiwa	Korban	Terhukum	Pejabat Militer	Keterangan
1.	Penembakan Misterius (Petrus) selama tahun 1983	Diperkirakan 10.000 preman atau "gali" dibunuh selama operasi 'penembakan misterius'	Tidak Ada	Soeharto sebagai Presiden mengakui dalam biografinya jika itu atas intruksinya	Tidak Jelas
2.	Peristiwa Tanjung Priok 12 September 1984	18 Tewas, 53 luka (versi pemerintah); 50 tewas, 16 hilang, 61 luka (versi warga)	Tidak Ada	Panglima ABRI Jenderal Benny Moerdani; Kasad Jenderal Rudini; Pangdam Jaya Jenderal Tri Sutrisno	Pemerintah membentuk KP3T (Komisi Penyelidikan & Pemeriksaan Pelanggaran HAM Tanjung Priok). Meskipun proses penyidikan masih berlangsung muncul program islah antara petinggi militer dan korban. Dalam pengadilan HAM adhoc para terdakwa dibebaskan.
3.	Peristiwa Talang Sari – Lampung, 1989	Ada dua versi korban sebanyak 27 orang anggota kelompok Warsidi; versi lain menyebut 246 korban sipil	Tidak Ada	Panglima ABRI Jenderal Try Sutrisno, Kasad Edi Sudrajat, Danrem Garuda Hitam Kol. Hendropriyono	Operasi Korem Garuda Hitam
4.	Peristiwa Haur Koneng, 28 Juli 1993	5 tewas, puluhan luka	Tidak Ada	Panglima ABRI Jenderal Faisal Tanjung, Kasad Jenderal Wismoyo Arismunandar, Pangdam Siliwangi Mayjen Muzani Syukur	-
5.	Peristiwa Pembunuhan Marsinah, 8 Mei 1993	1 tewas	Danramil Porong Kapten Kusaeri (diadili Mahkamah Militer dengan hukuman 9 bulan kurungan), Pasi Intel Kodim 0816/Sidoarjo Kapten Sugeng, Dandim 0816/Sidoarjo letkol Max Salaki dengan hukuman mutasi	Panglima ABRI Jenderal Faisal Tanjung, Kasad Jenderal Wismoyo Arismunandar, Pangdam Brawijaya Mayjen Haris Sudarmo	Siapa pembunuhnya sampai kini tak jelas
6.	Peristiwa Nipah-Sampang Madura, Oktober 1993	4 tewas warga sipil	Tidak Ada	Panglima ABRI Jenderal Faisal Tanjung, Kasad Jenderal Wismoyo Arismunandar, Pangdam Brawijaya Mayjen Haris Sudarmo, Bupati Sampang Kol Bagus Hinayana	Siapa pembunuhnya tidak jelas

7.	Peristiwa Aceh Tengah, November 1980	12 korban tewas	Tidak Ada	Panglima ABRI Jenderal Try Sutrisno, Kasad Jenderal Edi Sudrajat, Pangdam Bukit Barisan Mayjen HR Pramono	Kebijakan DOM
8.	Kuburan Masal Bukit Tengkorak, Pidie, Mei 1991	Tidak Jelas	Tidak Ada	Panglima ABRI Jenderal Try Sutrisno, Kasad Jenderal Edi Sudrajat, Pangdam Bukit Barisan Mayjen HR Pramono	-
9.	Peristiwa Santa Cruz, Dili, Timor Timur, 12 November 1991	19 tewas, 91 luka (versi pemerintah)	Pangdam Udayana Mayjen Sintong Panjaitan, Pangkolakops Brigjen Rudolf Warrouw. Diadili Dewan Kohormatan Militer (Perwira Tinggi) dengan hukuman dinonaktifkan. Dan Sektor C/Dili Kol. Binsar Aruan, Danton II Yon 303 Letda John Harland Arintonang Diadili oleh Mahkamah Militer III Denpasar dengan hukuman 12 bulan kurungan. Danton III Yon 303 Letda Eddy Sunarya, Danton Intel Korem 164 Letda Alexander, Pasi Sospol Korem 164 letda Mursinab S. Diadili di Mahkamah Militer III dengan hukuman 8 bulan kurungan. 6 Bintara, 2 Tamtama diadili oleh Mahkamah Militer III Denpasar dengan hukuman 12 bulan kurungan.	Panglima ABRI Jenderal Try Sutrisno, Kasad Jenderal Edi Sudrajat	Pemerintah secara resmi membentuk Dewan Penyelidik Nasional (DPN)
10.	Liquica, Dili, 12 Januari 1995	4 tahanan dan 2 penduduk tewas	Pratu Rusdin Maubere. Mahkamah Militer III Denpasar dengan hukuman 4 tahun penjara.	Panglima ABRI Jenderal Faisal Tanjung, Kasad Jenderal Hartono, Pangdam Udayana Mayjen Soewardi	-
11.	Liquica, 5-6 April 1999	54 tewas dan 10 luka parah	-	Panglima TNI Jenderal Wiranto, Kasad Jenderal Subagyo HS, Pangdam Udayana Mayjen Adam Damiri, Danrem Wiradharma Kol Tono Suratman	Amerika Serikat membatalkan kerjasama militer

12.	Eksekusi di rumah Manuel Soares Gamma, Boboaro, 13 April 1999	5 tewas	-	Panglima TNI Jenderal Wiranto, Kasad Jenderal Subagyo HS, Pangdam Udayana Mayjen Adam Damiri, Danrem Wiradharna Kol Tono Surahman, Dandom Bobonaro Letkol Burhanuddin Siagian	-
13.	Peristiwa Ermera	6 tertembak	-	Panglima TNI Jenderal Wiranto, Panglima Darurat Militer Mayjen Kiki Syakhnarki, Danrem 154 Wiradharna Kol Muis	Ini salah satu dari sekian banyak kasus pasca jajak pendapat
14.	Peristiwa Suai, 6 September 1999	20 tewas	-	Panglima TNI Jenderal Wiranto, Panglima Darurat Militer Mayjen Kiki Syakhnarki, Danrem 154 Wiradharna Kol Muis	Ini salah satu dari sekian banyak kasus pasca jajak pendapat
15.	Lhoksumawe, 18 Januari 1999	11 tewas	-	Panglima TNI Jenderal Wiranto, Kasad Jenderal Subagyo HS, Pangdam Bukit Barisan Mayjen Abdurrahman Gaffar, Danrem Lilawangsa Kol Jhony Wahab	Operasi Penangkapan Akhmad Kandang
16.	Idi Cut Aceh Timur, 2 Februari 1999	7 tewas, puluhan luka	-	Panglima TNI Jenderal Wiranto, kasad Jenderal Subagyo HS, Pangdam Bukit Barisan Mayjen Abdurrahman Gaffar, Danrem Lilawangsa Kol Jhony Wahab	Reaksi peristiwa Lhok Nibong, 29 Desember, 8 anggota TNI disandera dan dibunuh
17.	Simpang KKA Aceh Utara, 3 Mei 1999	39 tewas, 125 luka	-	Panglima TNI Jenderal Wiranto, kasad Jenderal Subagyo HS, Pangdam Bukit Barisan Mayjen Abdurrahman Gaffar, Danrem Lilawangsa Kol Jhony Wahab	Berawal dari pembunuhan Serka Adityawarman
18.	Beutong Ateuh, Aceh Barat, 6 Agustus 1999	31 tewas, termasuk Bantaqiah	-	Panglima TNI Jenderal Wiranto, kasad Jenderal Subagyo HS, Pangdam Bukit Barisan Mayjen Abdurrahman Gaffar, Danrem 012/ Teuku Umar Kol Syarifudin Tippe	pelaku diadili (para prajurit) dan sudah dijatuhi hukuman diperadilan Koneksitas

19.	Penculikan 11 Aktivistis, 1997	11 aktivis (sudah kembali), 12 orang masih hilang	Terhukum Dansesko/ Mantan Danjen Kopassus Letjen Prabowo Subianto. Diadili oleh Dewan Kehormatan perwira dengan hukuman diberhentikan. Terhukum Danjen Kopassus Mayjen Muchdi R.R, dan Grup 4 Kopassus Kol Chairawan. Diadili oleh Dewan Kehormatan Perwira dengan hukuman bebas tugas. Terhukum 11 Pama dan Pamen Tim Mawar Kopassus. Diadili oleh Mahkamah Militer dengan hukuman 12-22 bulan kurungan dipecat.	Paglma ABRI Jenderal Feisal Tanjung, Kasad Jenderal Wiranto	14 orang yang masih hilang hingga kini belum jelas keberadaannya dan institusi mana yang harus bertanggung jawab.
20.	Penembakan Trisakti, 12 Mei 1998	5 tewas	6 Pama Polri, diadili oleh Mahkamah Militer dengan hukuman 2-10 bulan kurungan	Panglima ABRI Jenderal Wiranto, Pangdam Jaya Mayjen Sjafrie Sjamsoeddin, Kapolda Metro Jaya Mayjen Pol. Hamami Nata	Mayjen Hamami Nata mengundurkan diri
21.	Tragedi Semanggi I	5 mahasiswa tewas ⁵	-	Panglima ABRI Jenderal Wiranto, Kapolda Metro Jaya Mayjen Pol. Drs. Nugroho Djayusman, Pangdam Jaya Mayjen Djaja Suparman	Saat Sidang Istimewa MPR
22.	Tragedi Semanggi II	10 orang tewas termasuk Yun Hap (mahasiswa Fakultas Teknik UI), sempat dibentuk Tim Pencari Fakta Independen. Sikap DPR dengan voting menolak diadakannya peradilan HAM <i>ad hoc</i>	-	Panglima ABRI Jenderal Wiranto, Kapolda Metro Jaya Mayjen Pol. Drs. Nugroho Djayusman, Pangdam Jaya Mayjen Djaja Suparman	Tidak ada tindak lanjut yang berarti
23.	Penyerbuan Kantor DPP PDI (27 Juli 1996)	Komas HAM menyatakan sejumlah 5 orang tewas, 23 orang hilang dan 143 orang luka-luka. Data pemerintah empat orang tewas, 26 luka-luka dan 200 lainnya ditahan	-	Panglima ABRI Feisal Tanjung, Kassospol ABRI Letjen Syarwan Hamid, BIA Badan Intejen ABRI Zocky Anwar Makarim, Staf Kodam Jaya Soesilo Bambang Yudhoyono, Kapolri Jenderal Pol Dibejo Widodo, Kapolda Metro Jaya Mayjen Pol Hamami Nata	Polri sempat melakukan penyidikan, kemudian dialihkan ke Tim Koneksitas. Pimpinan DPR bertemu Panglima TNI/Polri usul Peradilan Koneksitas

24.	Peristiwa Batu Merah Berdarah 11 Agustus 2000 dan Kebun Cengkeh Berdarah 14 Juni 2001	5 orang meninggal dan 14 luka-luka dalam insiden Betu Merah Berdarah. 23 korban tewas dalam insiden Kebun cengkeh. Pasukan yang membantai adalah Batalyon Gabungan (Yon Gab) dan Yonif 407		Penguasa Darurat Sipil (PDS) Maluku, Soleh Latuconsina, Pangdam Pattimura Brigjen TNI Madde Yassa, Kapolda Maluku Brigjen Edi Darnadi dan Kepala Kejaksaan Tinggi Ambon IDK Kresna.	Komnas HAM membentuk KPP HAM untuk insiden ini
25.	Peristiwa Abepura tahun 2000	100 korban di Abepura,		Birgadir Jenderal Polisi Johny Wainal Usman dan Komisaris Besar Polisi Daud Sihombing	Pengadilan membatalkan semua tuntutan juga menolak permintaan para korban untuk direhabilitasi dan diberikan kompensasi. Jaksa penuntut mengajukan banding atas putusan tersebut ke Mahkamah Agung, yang belum mengeluarkan keputusan apapun sampai sekarang.

Sumber: *Monitoring KontraS*

Pembunuhan misterius (Petrus) adalah terminologi yang cukup populer pada tahun 1980-an, khususnya untuk menjelaskan aksi-aksi pembunuhan di luar proses hukum (*extra judicial killing*). Pembunuhan misterius dianggap sebagai bagian dari upaya mengatasi tingginya angka kriminalitas. Gagasan yang muncul bersifat temporer dan reaktif serta banyak menimbulkan pertanyaan, mengapa negara justru mengintrodusir gagasan untuk melakukan praktek di luar sistem hukum. Tindakan perlawanan kepada tertib sosial dan hukum dianggap sebagai pembangkangan sipil dan negara menolak penggunaan mekanisme hukum normal untuk mengatasi tindakan kriminalitas serta negara mengambil jalan pintas melalui pembunuhan semena-mena kepada para penjahat atau pelaku kriminal yang disebut sebagai “gali” atau “bromocorah.”

Kriteria penentuan seseorang disebut “gali” atau “bromocorah” tidak jelas, bahkan dari beberapa catatan dikatakan kalau orang-orang yang disangka bromocorah tidak pernah dihukum penjara karena terlibat suatu kejahatan. Diantara sekian banyak yang menjadi sasaran Petrus hanya dua orang yang pernah dihukum penjara, itupun dua atau empat tahun sebelum proyek Petrus dan perkaranya kebanyakan perkelahian. Beberapa saksi mengatakan bahwa seorang Lurah diminta oleh tentara untuk mencantumkan nama warga yang bermasalah atau tidak disenangi.⁴¹² Dalam buku *Pikiran, Ucapan dan Tindakan Saya*, Soeharto antara lain mengatakan, kejadian itu, misterius juga tidak. Masalah sebenarnya adalah bahwa kejadian itu didahului oleh ketakutan yang dirasakan rakyat dan dianggap sudah keterlaluan. Soeharto merasa perlu mengadakan treatment, tindakan tegas dengan kekuatan dan mayatnya, tinggalkan begitu saja. Itu *shock therapy*, terapi goncangan (Soeharto, 1989:389-390).

412 Lihat Artijo Alkostar dalam buku “Negara Tanpa Hukum”, Pustaka Pelajar & Pusham UII, 2000

Peristiwa Beutong Ateuh, Aceh Barat, 6 Agustus 1999, penyerangan terhadap Teuku Bantaqiah yang menewaskan 31 orang. Bantaqiyah dituduh berdasarkan laporan Intellijen Juni 1999 telah membunuh 9 orang serdadu (2 Polri dan 7 TNI) menjelang Pemilu 1999, 6 hari kemudian membunuh 14 serdadu TNI-AD. Bantaqiyah juga dianggap terlibat aliran sesat. Menanam dan memperdagangkan Ganja. Pembunuhan ini berjalan dengan "sadis". Kira-kira pertengahan Juli 1999, 200 lebih tentara dari Komando Resor Militer (Korem) 011/Lilawangsa, Komando Cadangan Stategis Angkatan Darat (Kostrad) dan Komando Daerah Militer (Kodam) Bukit Barisan mendatangi Pesantren Babul Muqaromah milik Bantaqiah. Sang ulama yang sedang mengajar ngaji dipaksa ke luar dan dihujani peluru. Tak hanya Bantaqiah, 58 santrinya ikut dibantai secara sadis; 23 diantaranya dibawa dari Pesantren hanya untuk disekolahkan (kata sandi: untuk dihabisi) dan mayatnya dibuang disebelah jurang. Dari 215 aparat yang terlibat hanya 25 orang yang dibawa ke Pengadilan dan hanya Prajurit Pelaksana. Sementara itu Komandan lapangan penyerbuan Letnan Kolonel Heronimus Guru tak tersentuh dan pangawas operasi Letnan Kolonel Sudjono menghilang dan Jaksa juga tak mengundang Kolonel Sjafnil Armen, Komandan Korem Setempat. Padahal Kol Sjafnil inilah yang mengetahui telegram tertanggal 15 Juli 1999 memerintahkan terjadinya penyerbuan. Konfirmasi Tempo ke Direktur Penyidik Pusat Polisi Militer TNI Kolonel Hendarji tidak mau terus terang tentang telegram yang konon bisa menyeret perwira tinggi di Jakarta.⁴¹³

Tragedi Semanggi I dan II yang terjadi tahun 1998 pada saat terjadi aksi demonstrasi mahasiswa yang menuntut Soeharto mundur dari jabatannya sebagai presiden. Dalam tragedi ini tindakan aktif dilakukan Polisi dan Militer dari serangan pada mahasiswa padahal demonstrasi mahasiswa sedang tenang tidak anarkis. Majalah Panji Masyarakat (25/11/1998) melukiskan tragedi diatas dengan kalimat "Tentara terus merangsek, mengambil posisi tempur, tiarap disela pohon menghadap (Kampus Universitas) Atmajaya, sambil terus menembak. Dari atap gedung BRI satu atau dua, terlihat bola api kecil-kecil meluncur yang diyakini sejumlah orang sebagai aksi *sniper* (penembak gelap). Suara tembakan hampir dua jam terdengar di sana".

Peristiwa penyerbuan kantor DPP PDI pada tanggal 27 Juli 1996 yang mengakibatkan 5 orang tewas, 23 orang hilang dan 143 orang luka-luka. Menurut beberapa saksi ada pertemuan pada 24 Juli 1996 di Markas Kodam Jaya dimana pimpinan pertemuan waktu itu adalah Susilo Bambang Yudhoyono dan dihadiri oleh Zacky Anwar Makarim dan Kolonel Haryanto (Assintel Kodam Jaya). Dalam rapat itu diputuskan bahwa pengambil alihan kantor PDI ditangani Kodam Jaya.⁴¹⁴ Keterlibatan militer dalam penyerangan itu semakin kentara karena tudingan diantara mereka sendiri. Mantan Kasum ABRI Letjen (Purn) Soeyono malah menyebut kemungkinan mantan presiden Soeharto sebagai dalang tragedi itu. Menurutnya sebelum penyerbuan sejumlah petinggi ABRI mengadakan rapat di jalan Cendana pada 19 Juli 1996. Pertemuan itu membahas situasi politik nasional, dan khususnya sengketa di tubuh PDI. Selain Soeharto dan Soeyono, hadir pula Panglima ABRI Jendral Feisal Tanjung, Kasospol ABRI letjen Syarwan Hamid, R. Hartono, Sutiyoso, Kapolri Jenderal Pol. Dibyso Widodo dan Kapolda Metro Jaya Mayjen Hamami Nata. Hal yang sama juga diutarakan Sutiyoso.⁴¹⁵

413 Lihat Tempo, "Mengadili Prajurit, Lupa Perwira", 30 April 2000

414 Lihat Koran Tempo 28 Juli 2001

415 *Ibid.*

Para pelaku akhirnya diadili di Peradilan Koneksitas yang diputuskan dalam suatu pertemuan tertutup antara Komisi I-II dan Panglima TNI Laksamana Widodo AS, Kapolri Jenderal Rusdiharjo, Menteri Pertahanan Juwono Sudarsono, Menteri Hukum dan Perundang-undangan Yusril Ihza Mahendra dan Jaksa Agung Muda bidang Pidana Umum MA Rachman pada 26 Juni 2000. Pengadilan Koneksitas hanyalah pengadilan dengan Majelis Hakim dari unsur sipil dan militer, untuk kasus-kasus kriminal biasa. Dengan peradilan Koneksitas maka penanggungjawab operasi sama sekali tak tersentuh (tidak terjangkau *command responsibility*).⁴¹⁶

Peristiwa Batu Merah Berdarah 11 Agustus 2000 dan Kebun Cengkeh Berdarah 14 Juni 2001. Dari 22 orang yang tewas menariknya seorang diantaranya adalah anggota Kodam Pattimura yang bernama Serma Imron Tuhulelel yang diberondong tembakan oleh Yon Gab⁴¹⁷ saat berada di Poliklinik dan menggunakan pakaian Preman. Serangan membabi buta ke arah poliklinik ini sudah melampaui batas kemanusiaan karena poliklinik adalah fasilitas publik. Pangdam Pattimura meskipun anak buahnya melakukan kekejian seperti diatas tetap membela dengan menyatakan “semua yang saya lakukan sudah diwadahi, diizinkan dan mendapatkan restu dari PDS (Penguasa Darurat Sipil) dan dilindungi hukum”.⁴¹⁸

Mengadvokasi Kasus-Kasus *Extrajudicial Killing* di Wilayah Konflik

Dalam konteks Indonesia kini, kita merasa impunitas itu terus berjalan meskipun UU No. 26 Tahun 2000 telah ada dan pengadilan HAM dalam lingkungan peradilan umum telah pula berjalan. Namun disayangkan dalam praktek pengadilan HAM terdapat banyak kendala. Baik kendala adanya “pembangkangan” dari perwira militer dan sipil, maupun oleh ketidaksiapan suprastruktur dan infrastruktur. “Pembangkangan” dari kalangan militer itu bisa kita lihat dari, *pertama* adanya penolakan dari para perwira TNI ketika dipanggil oleh penyelidik (Komnas HAM) untuk memberikan keterangan atau kesaksian. Hal ini terjadi dalam penyelidikan terhadap kasus Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II, kasus kerusuhan Mei '98 dan penyelidikan atas peristiwa penculikan 98. Dalam penolakan itu TNI menggunakan argumentasi bahwa penyelidikan yang dilakukan oleh KPP-HAM yang dibentuk oleh Komnas HAM tidak sah dan tidak memiliki kewenangan untuk melakukan penyelidikan terhadap perwira TNI dalam peristiwa-peristiwa tersebut.⁴¹⁹

Penolakan itu kemudian diperkukuh pula oleh adanya pernyataan DPR-RI bahwa tidak terjadi pelanggaran berat HAM dalam peristiwa tersebut. Dalam perkembangan politik Indonesia, pelaksanaan UU No.26 tahun 2000 menjadi sulit, ketika para perwira tinggi militer yang diduga bertanggungjawab dalam suatu peristiwa pelanggaran HAM berat dipromosikan dalam kedudukan strategis termasuk dalam komando operasional TNI dan badan-badan eksekutif lainnya.⁴²⁰ Lebih jauh dari itu, hambatan juga datang dari institusi legislatif karena

416 Lihat Koran Kompas, 27 Juli 2001

417 Yon Gab adalah Pasukan Batalyon Gabungan yang terdiri dari satuan elite Kopassus (TNI-AD), Marinir (TNI-AL) dan Pashkas (TNI-AU)

418 Lihat Republika, 16 Juni 2001

419 Brussels Group for International Justice, Following on From the the Colloquium “*the fight Against impunity: Stakes and Perspectives*” (Brussels, 11-13 Maret 2002)”, Brussels Principles Against Impunity and for Internasional Justice”.

420 Sebagai contoh bisa disebutkan Sjafrie Sjamsoedin yang sebelumnya Pandam Jaya ketika terjadi peristiwa Trisakti dan Mei 1998 malah menjadi Kapuspen TNI di Mabes

kuatnya pengaruh kelompok lama di parlemen, diperparah dengan rendahnya kapasitas dan perhatian anggota DPR dari kalangan partai politik terhadap pertanggungjawaban atas kejahatan masa lalu.⁴²¹ Dalam situasi seperti itu akhirnya UU 26 Tahun 2000 yang ditujukan sebagai upaya pencegahan keberulangan ternyata tidak mampu berjalan secara signifikan. Alhasil bentuk dan pola pelanggaran berat HAM itu terjadi terus setelah UU itu diberlakukan.⁴²²

Selain itu, keberulangan masih terus berlanjut disebabkan pula karena masih digunakannya mekanisme Peradilan Militer sebagaimana yang diatur dalam UU 31/1997 tentang Peradilan Militer yang memiliki yurisdiksi sangat luas terhadap seluruh tindakan aparat militer. Undang-undang ini menggunakan cara identifikasi subyek. Jika yang melakukan adalah anggota TNI maka akan diproses melalui mahkamah militer tanpa memperhatikan delik-nya. Dengan sendirinya peristiwa pelanggaran HAM yang semestinya diperiksa oleh penyelidik dan penyidik secara khusus akhirnya tetap ditangani secara internal oleh TNI. Dalam kondisi inilah mekanisme pertanggungjawaban yang termaktub dalam UU 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM menjadi "macet".

Menurut ketentuan UU Pengadilan HAM, pelanggaran HAM berat yang terjadi sebelum berlakunya UU tersebut dapat diselesaikan melalui Pengadilan HAM *Ad hoc* yang dibentuk dengan Keputusan Presiden atas usul DPR atau melalui Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Berkenaan dengan penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu, dapat dikatakan rezim pemerintahan transisi di Indonesia menganut kebijakan moderat dalam menangani pelanggaran berat HAM masa lalu, yaitu disediakan dua jalan lebar yaitu; Pengadilan HAM *Ad hoc* atau KKR. Namun, Undang-undang No. 27 Tahun 2007 tentang KKR telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi sehingga penggunaan mekanisme melalui Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi belum dimungkinkan.

Sekarang, tantangan masyarakat sipil dalam upaya untuk mendorong penegakkan HAM, khususnya berkaitan dengan penuntasan berbagai kasus pelanggaran HAM berat termasuk *extra judicial killing* serta mendorong kembali reformasi di sektor keamanan akan menghadapi tantangan yang semakin berat. Selain karena Pemerintahan SBY kelihatannya lebih memilih pendekatan rekonsiliatif seperti yang disampaikan dalam beberapa rangkaian debat capres sebelum Pilpres 2009, juga kualitas legislatif yang dikhawatirkan menurun sebab banyak calon anggota legislatif yang berasal dan didorong oleh kelompok masyarakat sipil ternyata tidak lolos ke senayan. Selain itu, kesadaran masyarakat korban juga masih ditopang dengan mobilisasi untuk menciptakan tekanan

TNI. Begitu pula AM. Hendropriyono sebagai Kepala Badan Intelijen Negara (BIN), padahal pada tahun 1989 Hendro memimpin operasi militer terhadap masyarakat Talangsari-Lampung yang mengakibatkan jatuhnya banyak korban sipil.

421 Kasus Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II dalam rapat Pansus terdapat tiga kesimpulan, *pertama*, pendapat yang merekomendasikan kepada presiden untuk menerbitkan Kepres pembentukan pengadilan HAM *Ad Hoc* (Fraksi PDI Perjuangan dan Fraksi PDKB). *Kedua*, pendapat yang merekomendasikan pengadilan pidana umum /militer (Fraksi partai Golkar, PPP, Reformasi, TNI/Polri, PBBKKI, PDU). *Ketiga*, pendapat yang merekomendasikan rekonsiliasi (Fraksi Kebangkitan Bangsa) voting dilakukan dan hasilnya 26 anggota pansus yang hadir, 14 suara memilih pelanggaran biasa, 5 suara memilih pelanggaran HAM berat. Kontan banyak kalangan kecewa dan menilai DPR, yang dianggap sebagai lembaga legislative yang memiliki otoritas menyelesaikan kasus HAM secara politis, justru melakukan promosi dan mendemoralisasi diri sebagai lembaga pelanggeng impunity atau pelidung kejahatan HAM. Sehingga segera dalam merespon sikap Dewan mengeluarkan pernyataan, pertama, proses penyelesaian dipengadilan militer memiliki kelemahan prosedur/hukum materil yang tidak menyentuh dan mengakomodasikan pemulihan hak-hak korban, seperti rehabilitasi, kompensasi dan restitusi. Kedua, tidak ada unsure tanggungjawab komando, melainkan hanya individu di lapangan. Lihat Kompas 10 Juli 2001.

422 Fakta-fakta menunjukkan, dalam pengadilan HAM *Ad Hoc* Timor Timur dan Tanjung Priok serta Pengadilan HAM Abepura gagal memenuhi prinsip-prinsip keadilan dan akuntabilitas. Dalam kasus perlindungan terhadap Pembela HAM Munir Said Thalib, pembela HAM yang dibunuh dengan racun arsenic pada September 2004, praktek impunitas mewarnai pengadilan kasusnya, dimana tak seorang pun aktor intelektual dan pelaku utama yang dapat diadili. Sepanjang tahun 2005-2006 ancaman terhadap kebebasan sipil ketika berhadapan dengan agenda perang melawan terorisme juga mengemuka. Bahkan muncul pula persoalan-persoalan baru berkaitan dengan kebebasan beragama dan berkeyakinan, dimana sejumlah kelompok-kelompok dengan keyakinan yang minoritas diadili dan diancam.

efektif terhadap pemerintah sehingga membayangkan adanya satu gerakan korban yang kuat dan masif dimasa yang akan datang masih dalam tataran untuk diperjuangkan.

Kesimpulan dan Penutup

Selama masa Orde Baru TNI telah bermetamorfosis menjadi gurita bersenjata yang melekat pada kekuasaan dan mengidentikan dirinya sebagai *the guardian of the state*, serta menguasai dan mengontrol akses ekonomi, politik, dan social-budaya masyarakat. Kondisi ini menyebabkan militer menjadi institusi yang justru melakukan kontrol penuh terhadap kehidupan sipil. Sebagai dampaknya, TNI terjerumus dan terseret dalam politik kekuasaan Orde Baru, menjadi tidak profesional dan tidak mampu menjalankan fungsinya dalam bidang pertahanan negara sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi, malah sangat intensif melanggar HAM.

Lemahnya otoritas politik sipil dan belum tuntasnya agenda reformasi politik di Indonesia menyebabkan masih terbukanya peluang terjadinya kooptasi tentara dalam sistem politik Indonesia. Hal ini terjadi karena keputusan politik yang masih menempatkan Panglima TNI dan Kapolri berkedudukan sejajar dengan menteri kabinet, serta masih diikutsertakannya mereka dalam pengambilan keputusan-keputusan politik pemerintahan. Sementara reformasi di sektor keamanan yang berlangsung di Indonesia selama 10 tahun terakhir sama sekali belum mampu melakukan perubahan mendasar dalam sistem kontrol otoritas politik sipil terhadap tentara. Akibat belum tuntasnya reformasi politik di Indonesia, menempatkan reformasi hukum tidak berlangsung optimal. Akibatnya, hingga kini TNI masih mendapatkan *impunitas* terhadap tindakan kekerasan dan pelanggaran HAM yang dilakukannya. Masih digunakannya undang-undang peradilan militer untuk mengadili perwira TNI yang melakukan tindak pidana; promosi perwira TNI untuk menduduki jabatan-jabatan strategis masih dilakukan dengan menempatkan dan mempertahankan perwira-perwira yang 'dibebaskan' oleh proses hukum yang tidak adil dan akuntabel atau belum tuntas proses penyelesaian kasus pelanggaran HAM yang mereka lakukan.

Ketidakmampuan pemerintah dalam melaksanakan tanggungjawab menjamin keamanan tersebut kemudian bertemu dengan kepentingan politik kalangan elit TNI yang menghendaki TNI kembali dalam petualangan politik Indonesia kekinian melalui pengaktifan kembali satuan terkecil Koter, dalam konteks bina teritorial (Binter) terutama terkait dengan isu-isu pemberantasan terorisme di Indonesia. Potret-potret pelanggaran-pelanggaran HAM yang terjadi di Indonesia seharusnya dapat menjadi syarat kondisional penting ke depan dan dasar bagi evaluasi bagi seluruh komponen bangsa.

Kita sedang menghadapi fenomena dimana masyarakat sipil yang merupakan "kelas antara" yang mempromosikan ide-ide demokratisasi dalam reformasi sektor keamanan menghadapi tembok impunity yang sepertinya akan sangat sulit sekali ditembus untuk lima bahkan sampai sepuluh tahun yang akan datang. Namun demikian siapa tahu, semangat dan solidaritas kita akan menguat kembali, dukungan logistik dalam perjuangan kita dapat kita

tumbuh dan kembangkan sehingga kekuatan masyarakat sipil dapat tampil untuk memastikan perubahan dan penuntasan berbagai kasus-kasus pelanggaran HAM termasuk yang dalam kategori *extra judicial killing* dapat di tuntaskan. Jika kompromi politik antara kelompok *status quo* dan kontra-reformasi menjadi sangat dominan maka pada saat itulah masyarakat sipil harus mampu membongkar seluruh sekat dan dinding-dinding yang selama ini membuat mereka sejalan tapi tidak bergandeng tangan untuk melakukan reformasi jilid II.

Daftar Pustaka

- Donni Edwin; *"Reformasi Militer; Kepemimpinan Sipil vs Tentara"*, Dalam; *"Warisan Orde Baru; Studi Fenomena dan Sistem Bablaskan Rezim Soeharto di Era Reformasi"*, Institute Studi Arus Informasi bekerjasama dengan Universitas Melbourn dan USAID; Jakarta, Mei 2005
- Tim Propatria; *"Reformasi Sektor Keamanan Indonesia"*; Propatria, Jakarta 2004
- Amdy Hamdani; *Milisi Sipil; Dalam Beni Sukadis dan Eric Hendra; "Perjalanan Reformasi Sektor Keamanan Indonesia"*; Lesperssi dan DCAF, November 2008, Jakarta.
- Anneke Osse; *"Memahami Pemolisian; Buku Pegangan Bagi Penggiat HAM"*, Amnesty International, Belanda 2007
- Bambang Widodo Umar; *"Polisi vs Politik dalam Konteks Keamanan Pemilu"*; Makasar, 27 Agustus 2008
- Muridan S Widjojo, dkk; *"Papua Road Map; Negotiating the past, Improving the present and securing the future"*; LIPI, TIFA dan Yayasan Obor Indonesia, Maret 2009.
- Laporan KontraS, *"Satu Dekade Reformasi TNI"*, 5 Oktober 2008.
- Laporan Penyelenggaraan Hak Asasi Manusia Negara-Negara – 2006, Dikeluarkan oleh Biro Demokrasi, Hak Asasi dan Pekerja, 8 Maret , 2006.
- Kumpulan Pemikiran Munir; *"Membangun Bangsa dan Menolak Militerisme"*, Jejak Pemikiran Munir (1965 – 2004), Kasum, September 2006. Hal: 241.
- International Crisis Group; *Asian Report 139; Aceh: Komplikasi Pasca Konflik*; 4 Oktober 2007
- Artijo Alkostar; Dalam; *"Negara Tanpa Hukum"*, Pustaka Pelajar & Pusham UII, 2000
- Brussels Group for International Justice, *Following on From the the Colloquium "the fight Against impunity: Stakes and Perspectives"* (Brussels, March 11-13; 2002)", *Brussels Principles Against Impunity and for Internasional Justice"*.
- Mochtar Pabotinggi; *"Kembalikan Kedaulatan Rakyat"* dalam Kompas, 24 januari 2004.
- Tempo Mengadili Prajurit, *Lupa Perwira*, 30 April 2000
- Koran Tempo 28 Juli 2001
- Koran Kompas, 27 Juli 2001
- Republika, 16 Juni 2001
- Majalah Panji Masyarakat (25/11/1998)

Tantangan Penghentian Praktek-Praktek Penyiksaan di Lingkungan Penegakan Hukum

Asfinawati

Konvensi Anti Penyiksaan merupakan pengaturan lebih lanjut (mandat) dari Pasal 7 Konvensi Hak-hak Sipil Politik (International Convention on Civil and Political Rights/ICCPR) yang bersumber dari Pasal 5 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM). Unsur penting dalam DUHAM dan ICCPR adalah tidak disiksa, dihukum secara keji-tidak manusiawi-atau merendahkan martabat.⁴²³ Dalam hak asasi manusia, hak untuk bebas dari penyiksaan ini termasuk dalam hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*non-derogable rights*).⁴²⁴

Tindak penyiksaan dalam Konvensi Anti Penyiksaan definisinya dapat ditemui dalam pasal 1 yang mempunyai unsur sebagai berikut :

- Setiap perbuatan yang dilakukan dengan sengaja, sehingga menimbulkan rasa sakit atau penderitaan yang hebat baik jasmani maupun rohani
- Untuk memperoleh pengakuan atau keterangan, menghukumnya atas suatu perbuatan yang telah atau diduga telah dilakukan, mengancam atau memaksa baik orang itu atau orang ketiga, atau untuk suatu alasan yang didasarkan pada setiap bentuk diskriminasi
- Perbuatan tersebut ditimbulkan oleh, atas hasutan dari, dengan persetujuan atau sepengetahuan pejabat publik
- Dengan pengecualian bukan rasa sakit atau penderitaan yang timbul dari, melekat pada atau diakibatkan oleh sanksi hukum

Sedangkan perlakuan atau hukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat tercantum dalam Pasal 16 *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT)* yang cakupannya menurut unsur sebagai berikut :

- Tidak termasuk tindak penyiksaan dalam Pasal 1 konvensi

423 Lihat Pasal 5 DUHAM “Tidak seorangpun boleh disiksa atau diperlakukan atau dihukum secara keji, tidak manusiawi atau merendahkan martabat” dan Pasal 7 ICCPR “Tidak seorang pun yang dapat dikenakan penyiksaan atau perlakuan atau hukuman lain yang keji, tidak manusiawi atau merendahkan martabat. Pada khususnya, tidak seorang pun dapat dijadikan obyek eksperimen medis atau ilmiah tanpa persetujuan yang diberikan secara bebas.”

424 Lihat Pasal 4 Ayat (2) ICCPR

- Dilakukan atas atau atas hasutan atau dengan persetujuan atau kesepakatan diam-diam pejabat pemerintah atau orang lain yang bertindak dalam kapasitas resmi
- Pasal 10, 11, 12, dan 13 berlaku juga sebagai acuan⁴²⁵
- Ketentuan ini tidak mempengaruhi ketentuan nasional dan internasional yang melarang perlakuan atau hukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia atau yang berhubungan dengan ekstradisi atau pengusiran

Indonesia meratifikasi CAT dengan UU no. 5 tahun 1998. Melihat kurun waktu ratifikasi CAT pada 28 September 1998, terdapat beberapa faktor penting yaitu hanya 4 bulan dari pengunduran diri Soeharto⁴²⁶ dan bertepatan dengan terungkapnya penculikan aktivis 1997/1998 saat 9 orang berhasil ditemukan dan 1 ditemukan meninggal serta diketahui 13 belum ditemukan.⁴²⁷ Dari fakta-fakta ini terlihat hubungan antara desakan dalam negeri dan komunitas internasional dengan ratifikasi CAT ini. Alasan ini juga dapat dilacak dalam penjelasan UU 5/1998 tentang ratifikasi CAT pada romawi III bagian "alasan Indonesia menjadi negara pihak dalam konvensi" poin 5:

"Pengesahan dan pelaksanaan isi Konvensi secara bertanggungjawab menunjukkan kesungguhan Indonesia dalam upaya pemajuan dan perlindungan HAM, khususnya hak bebas dari penyiksaan. Hak ini juga akan lebih meningkatkan citra positif Indonesia di dunia internasional dan memantapkan kepercayaan masyarakat internasional terhadap Indonesia."

Ratifikasi itu sendiri tidaklah penuh. Indonesia melakukan deklarasi atas pasal 20

"Sebagai negara berdaulat dan sesuai dengan ketentuan hukum internasional yang berlaku, Indonesia memutuskan untuk menyampaikan suatu pernyataan (declaration) terhadap Pasal 20 Konvensi. Pernyataan ini menegaskan bahwa dalam melaksanakan kewajiban-kewajiban sebagaimana dimuat dalam konvensi, kedaulatan nasional dan keutuhan wilayah Negara Pihak harus tetap dihormati dan dijunjung tinggi. Pernyataan (declaration) ini tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum sehingga pernyataan tersebut sama sekali tidak menghapuskan kewajiban atau tanggung jawab Negara Pihak untuk melaksanakan isi Konvensi."⁴²⁸

Akibat deklarasi tersebut, dengan kata lain Indonesia "menyatakan tidak mengakui kewenangan Komite Menentang Penyiksaan dalam Pasal 20, sebagaimana diatur dalam Pasal 28 ayat (1) Konvensi."⁴²⁹ Selain deklarasi, Indonesia juga menyatakan reservasi atas pasal 30 (1):

"Indonesia juga menyatakan Pensyaratan (Reservation) terhadap Pasal 30 ayat (1) Konvensi yang mengatur upaya penyelesaian sengketa mengenai penafsiran dan pelaksanaan"

425 Pasal 10 tentang pendidikan dan informasi mengenai larangan terhadap penyiksaan untuk petugas dan pencantuman larangan. Pasal 11 tentang pengawasan peraturan interogasi, instruksi, metode, kebiasaan dan peraturan penahanan serta pelakuan orang yang ditangkap/ditahan/dipenjara. Pasal 12 tentang penyelidikan yang cepat dan tidak memihak setiap ada dugaan kuat tindak penyiksaan. Pasal 13 tentang hak korban penyiksaan untuk mengadu dan kasusnya segera diperiksa serta pengadu dan saksi dilindungi dari intimidasi.

426 Soeharto mengundurkan diri pada 21 Mei 1998

427 "Penyelenggara Negara Kembali Dituntut Menuntaskan Kasus Penculikan 1997/1998", diakses dari www.mediabersama.com, 10 November 2008.

428 Penjelasan UU 5/1998.

429 *Ibid.*

konvensi melalui Mahkamah Internasional (International Court of Justice). Sikap ini diambil antara lain atas pertimbangan bahwa Indonesia tidak mengakui yurisdiksi yang mengikat secara otomatis (compulsory jurisdiction) dari Mahkamah Internasional. Pensyaratan tersebut bersifat prosedural sesuai dengan ketentuan hukum internasional yang berlaku.”⁴³⁰

Secara sederhana, hal ini berarti Indonesia “menyatakan tidak terikat pada pengajuan penyelesaian suatu perselisihan di antara Negara Pihak kepada Mahkamah Internasional, berdasarkan Pasal 30 ayat (1) Konvensi.”⁴³¹

Penyiksaan dan Pengungkapan Kejahatan

Paradoks dalam fenomena penyiksaan adalah digunakannya penyiksaan ini sebagai metode atau alat untuk mengungkap kejahatan oleh penegak hukum. Berita mencatat, juga pengaduan yang masuk ke LBH Jakarta, penegak hukum yang menjadi aktor dominan dalam melakukan penyiksaan ini adalah aparat kepolisian.

Misal kasus salah tangkap yang pada umumnya menyimpan cerita penyiksaan. Kasus yang mengemuka pada akhir 2008 yaitu salah tangkap (tuntut dan hukum) terhadap Imam Hambali alias Kemat, Devid Eko Priyanto, dan Maman Sugianto. Bermula dari identifikasi mayat yang salah sehingga merembet pada identifikasi pelaku yang salah. Asrori yang diduga sebagai korban pembunuhan yang dilakukan Kemat Cs, terbukti tidak benar. Berdasarkan hasil tes *Deoxiribo Nuclead Acid* (DNA) Laboratorium Pusdokkes Polri, mayat tersebut adalah Fauzin Suyanto. Akhirnya, tersangka pembunuh Fauzin sebenarnya, sedang diproses hukum.⁴³² Dalam kesaksiannya di pengadilan, Kemat menceritakan kepada hakim ia dipukuli bahkan sempat dipukul dengan karet diesel untuk dipaksa mengaku. Akibat penyiksaan tersebut ia sakit dan dirawat di puskesmas walau saat itu diisukan mencoba bunuh diri oleh polisi. BAP juga direkayasa polisi dan saat reka ulang ia didikte untuk melakukan sesuai BAP hasil rekayasa tersebut.⁴³³



Foto 10. Demonstrasi anti Penyiksaan

430 *Ibid.*

431 *Ibid.*

432 Salah Tangkap Kemat Cs Berbuah Sanksi Etik dan Profesi, Hukumonline, 24 Januari 2009

433 Kemat “Bernyanyi” di Pengadilan, Okezone.com, 23 Oktober 2008

Kasus lain yang juga fenomenal adalah peradilan sesat atas Risman Lakoro dan Rostin Mahaji di Gorontalo yang dituduh membunuh anak perempuannya, Alta Lakoro. Setelah menjalani hukuman, Juni 2007 anak perempuan itu muncul. Risman Lakoro mengaku jari tangannya remuk dijepit pintu hingga cacat seumur hidup, juga ditindih ibu jari kakinya dengan meja dan para penyidik menaiki meja tersebut beramai-ramai. Istrinya, Rostin Mahaji dibuat menyaksikan penyiksaan yang menimpa suaminya. Ia juga dipukuli punggungnya dengan rotan dan penggaris. Penyiksaan ini mereka alami selama 3 bulan hingga penyidikan selesai.⁴³⁴

Fenomena penyiksaan juga merupakan kasus yang selalu muncul setiap tahunnya dalam laporan tahunan hukum dan HAM LBH Jakarta.

Data menunjukkan penyiksaan dilakukan kepolisian dalam kasus-kasus kriminal dan dimaksudkan sebagai metode untuk mengungkap kejahatan. Melalui motif ini, ini dapat diketahui persepsi penegak hukum bahwa pengakuan tersangka merupakan kunci terungkapnya kasus (dan dihukumnya pelaku) masih menempati prioritas dalam penyidikan. Hal ini amat aneh bila melihat ketentuan hukum acara pidana yang menempatkan pengakuan terdakwa bukan sebagai bukti pamungkas. Pasal 189 ayat 4 mengatur bahwa *"keterangan terdakwa saja tidak cukup untuk membuktikan bahwa ia bersalah melakukan perbuatan yang didakwakan kepadanya, melainkan harus disertai dengan alat bukti yang lain"*.

Kasus salah tangkap dan peradilan sesat di atas juga menunjukkan tingkat akurasi yang rendah dari hasil penyidikan yang menitikberatkan pada pengakuan tersangka. Terlebih dibandingkan dengan penggunaan teknologi seperti pemeriksaan DNA ataupun uji balistik.

Tipologi Penyiksaan di Indonesia⁴³⁵

Penelitian LBH Jakarta tahun 2005 (data 2003-2005) dan 2008 (2007-awal 2008) menunjukkan data yang tidak terlalu jauh berbeda.⁴³⁶ Data penyiksaan sepanjang tahun 2007 hingga awal 2008 menunjukkan secara umum 83,65% dari 367 responden (307 responden) menyatakan telah mengalami kekerasan pada saat penangkapan dan pemeriksaan. Data ini semacam memberikan konfirmasi atas penelitian tahun 2005 yang menunjukkan 81,1% (535 orang) responden mengalami penyiksaan, 17% (112 orang) tidak disiksa dan 2% atau 13 orang tidak ada datanya.

Dari data 2007-awal 2008 tersebut, angka penyiksaan pada saat pemeriksaan (pem-BAP-an) berjumlah 75,75% atau 278 responden. Sedangkan yang mengalami kekerasan pada saat penangkapan adalah 74,58% dari 358

434 Risman Cacat Seumur Hidup Dianiaya Polisi, Gatra.com, 14 Juli 2007

435 Tipologi penyiksaan ini didasarkan pada penelitian LBH Jakarta yang memiliki asumsi dasar meneliti penyiksaan yang dilakukan oleh kepolisian, bukan aparat lainnya serta yang berlatar kriminal dan bukan di daerah konflik.

436 Untuk hasil penelitian lengkap lihat buku *Mengungkap Kejahatan dengan Kejahatan*, (LBH Jakarta, 2009).

responden yang tidak didampingi penasehat hukum dan 77,78% dari 9 orang responden yang didampingi penasehat hukum. Sedangkan data 2003-2005, pada saat pemeriksaan 425 orang (64,4%), saat penangkapan 240 orang (43,9%). Lainnya adalah 170 orang (25,8%) di penjara/tahanan dan 6 orang (0,9%) di tempat lain. Adapun pelaku penyiksaan yang ditemui pada kurun waktu 2003 – 2005 adalah:

Pelaku	2003 – 2005	
	Orang	%
Polisi	491 orang	74,4 %
Sipir	30 orang	4,5 %
Militer	6 orang	0,9 %
PPNS	4 orang	0,6%
lainnya	38 orang	5,9 %

Sedangkan data 2007 sampai awal 2008, menunjukkan 83,65% dari 367 responden atau 307 orang menyatakan mengalami penyiksaan oleh aparat kepolisian.

Berdasarkan jenis kelamin maka 84,35% dari 333 laki-laki mengatakan mengalami kekerasan sedangkan responden perempuan angkanya 76,47% dari 34 orang.

Berdasarkan usia maka data yang mengalami kekerasan seperti berikut ini :

- 11 – 17 tahun : 100% dari 22 responden
- 18 – 25 tahun : 98,24% dari 170 responden
- 26 – 35 tahun : 94,02% dari 117 responden
- 36 – 45 tahun : 95,45% dari 44 responden
- 46 – 58 tahun : 85,71% dari 14 responden

Dilihat dari tempat dilakukannya penyiksaan, 354 responden (76,55%) mengalaminya di kantor polisi dan hanya sebagian kecil yaitu 12 responden (3,27%) yang mengalaminya ditempat lain seperti di lapangan Pulomas, rumah kosong dan kantor Badan Narkotik Nasional.⁴³⁷

Meninjau angka penyiksaan berdasarkan bentuk penyiksaan terlihat data yang terbesar adalah non-fisik yaitu 262 responden atau 71,39%. Diikuti dengan kekerasan fisik yaitu 212 responden atau 57,77% dan terakhir kekerasan seksual yaitu 110 responden atau 29,97%.

Bentuk-bentuk kekerasan non fisik itu sendiri terdiri dari :

- dipaksa mengaku : 186 orang
- diancam : 64 orang
- didiamkan berjam-jam : 38 orang
- tidak diberi makan, minum dan obat-obatan : 32 orang

437 Mengungkap Kejahatan dengan Kejahatan, Op. Cit., hlm. 43.

- disuruh-suruh : 28 orang
- diberikan informasi salah/membingungkan : 24 orang
- dipermalukan : 20 orang
- tidak diperkenankan untuk dikunjungi : 12 orang
- lain-lain : 13 orang

Sedangkan bentuk-bentuk kekerasan fisik lebih beragam. Hal ini dapat menunjukkan kekerasan fisik digunakan lebih sering sehingga praktek yang sering itu memunculkan variasi tindakan yang lebih banyak. Bentuk-bentuknya sebagai berikut :

- dipukul terus menerus, acak dan keras : 139 orang
- telinga dipukul secara bersamaan : 53 orang
- rambut dijambak : 36 orang
- dipaksa berolahraga : 33 orang
- dibakar/disundut : 25 orang
- jari diinjak/dijepit meja : 22 orang
- telapak kaki dipukul : 21 orang
- dibuat cacat : 13 orang
- disuruh berdiri semalaman : 12 orang
- disetrum listrik : 11 orang
- disiksa pada gigi : 6 orang
- kuku dicabut : 2 orang
- muka dimasukkan ke air : 2 orang
- lain-lain : 21 orang

Kategori lain-lain ini dirinci oleh responden yaitu pemukulan dengan menggunakan berbagai benda seperti pentungan, kunci setir mobil, kursi, gelas, buku tebal, bambu, kayu balok, pemukul bola (*baseball stick*), besi dan *charger handphone* untuk mencambuk, helm, alas kaki (sepatu dan sandal), obeng, rotan, pistol dan ikat pinggang. Terdapat pula linggis untuk menekan, kepala diikat dan dibungkus plastik, pemborgolan terus menerus, di-mapras (mob), ditodong pistol dan dipaksa berjongkok dalam waktu yang lama. Bagian tubuh yang disasar adalah muka, punggung, lutut, kepala dan lain-lain.⁴³⁸

Berikut ini bentuk-bentuk kekerasan seksual :

- dipermalukan dengan kata-kata : 63 orang
- dipaksa membuka pakaian di muka umum : 35 orang
- di foto dalam posisi yang memalukan : 11 orang
- dipaksa berciuman : 5 orang

438 *Ibid.*, hlm. 44

- diraba pada bagian tubuh tertentu : 3 orang
- dipaksa masturbasi/onani : 3 orang
- kejutan listrik di alat kelamin : 2 orang
- diperkosa oleh lawan jenis : 2 orang
- lain-lain : 6 orang

Apabila bentuk-bentuk kekerasan di atas, baik fisik, non fisik maupun seksual diperbandingkan data responden perempuan dan laki-laki maka akan tergambar sebagai berikut :

Kekerasan non-fisik

Bentuk kekerasan	Jumlah Responden	
	Laki-laki	Perempuan
dipaksa mengaku	169	17
diancam	60	4
didiamkan berjam-jam	37	1
tidak diberi makan, minum dan obat-obatan	31	1
disuruh-suruh	28	0
diberikan informasi salah/membingungkan	23	1
dipermalukan	17	3
tidak diperkenankan untuk dikunjungi	12	0
lain-lain	13	0

Kekerasan fisik

Bentuk kekerasan	Jumlah Responden	
	Laki-laki	Perempuan
dipukul terus menerus, acak dan keras	134	5
telinga dipukul secara bersamaan	52	1
rambut dijambak	36	0
dipaksa berolahraga	33	0
dibakar/disundut	25	0
jari diinjak/dijepit meja	22	0
telapak kaki dipukul	20	1
dibuat cacat	13	0
disuruh berdiri semalaman	11	1
distrum listrik	11	0
disiksa pada gigi	6	0
kuku dicabut	2	0
muka dimasukkan ke air	2	0
lain-lain	21	0

Kekerasan seksual

Bentuk kekerasan	Jumlah Responden	
	Laki-laki	Perempuan
dipermalukan dengan kata-kata	57	6
dipaksa membuka pakaian di muka umum	34	1
di foto dalam posisi yang memalukan	11	0
dipaksa berciuman	5	0
diraba pada bagian tubuh tertentu	3	0
dipaksa masturbasi/onani	3	0
kejutan listrik di alat kelamin	2	0
diperkosa oleh lawan jenis	2	0
lain-lain	6	0

Melihat data perbandingan bentuk-bentuk kekerasan antara yang dialami laki-laki dan perempuan maka pada kali pertama akan terlihat korban laki-laki lebih banyak daripada perempuan. Tetapi data tersebut harus dibaca dengan mengingat jumlah responden perempuan yang jauh lebih sedikit daripada responden laki-laki yaitu 34 : 333. Bukan berarti data perbandingan laki-laki dan perempuan mengenai bentuk-bentuk kekerasan di atas tidak dapat digunakan. Setidaknya data perbandingan tersebut menunjukkan :

1. adanya kecenderungan laki-laki mengalami bentuk-bentuk penyiksaan yang lebih luas/banyak dibandingkan perempuan
2. adanya kecenderungan laki-laki mengalami bentuk penyiksaan yang lebih berat dari pada perempuan
3. bentuk penyiksaan yang luas pada perempuan cenderung pada penyiksaan non-fisik

Bentuk kekerasan yang terpapar di atas ternyata mayoritas dialami lebih dari satu bentuk. Datanya dapat dilihat berikut ini :

Bentuk Kekerasan	Satu	Lebih dari Satu													
		2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Jumlah orang	89	79	59	40	23	11	13	4	2	3	0	2	1	1	1

Durasi (Jam)	Responden	
	Jumlah	Persentase
< 1	128	24,88%
1 – 5	73	19,89%
5 – 10	12	3,27%
10 – 15	5	1,36%
15 – 20	2	0,54%
20 – 24	3	0,82%
> 24	10	2,72%

Sedangkan durasi penyiksaan yang dialami, sebagian besar dalam waktu yang relatif tidak panjang.

Dari tipologi penyiksaan di atas, korban penyiksaan mengalami beragam dampak baik fisik maupun psikis, yaitu:

Jenis Dampak	Responden	
	Jumlah	Persentase
Trauma	92	25,07 %
Dendam kepada polisi	69	18,8 %
Timbul bekas luka	66	17,98 %
Sakit di organ dalam	45	12,26 %
Pendengaran turun	28	7,63 %
Takut bertemu polisi	18	4,9 %
Cacat tubuh	17	4,63 %
Patah tulang	11	3 %
Pendarahan	10	2,72 %
Sulit berbicara	9	2,45 %
Lumpuh	1	0,27 %
Lain-lain	6	1,63 %

Data lain yang amat menarik, ditemuinya perampasan barang-barang milik tersangka/korban penyiksaan oleh polisi. Data tahun 2003-2005 dan 2007-2008 memperlihatkan selain mengalami penyiksaan, korban juga mintai uang, dipaksa mengambil uang di atm, dirampas uang, perhiasan dan telpon genggamnya. kekerasan yang dialami korban juga memiliki hubungan dengan perampasan tersebut. Atau dengan kata lain, salah satu tujuan melakukan kekerasan terhadap tersangka/terdakwa/terpidana adalah untuk menguntungkan diri sendiri melalui eksploitasi uang/harta tersangka/terdakwa/terpidana.⁴³⁹

Hasil penelitian yang langsung memberikan arahan rekomendasi perbaikan sistem adalah temuan hubungan antara jumlah penyidik dengan penyiksaan. Jumlah penyidik yang semakin banyak berjalan linier dengan semakin besarnya kemungkinan mengalami penyiksaan. Dari 128 responden yang menyatakan diperiksa 1 orang polisi, 62,5% mengaku mendapatkan kekerasan. 92 responden yang menyatakan diperiksa 2 orang polisi, 80,43% mengaku mengalami kekerasan. Dari 64 responden yang menyatakan diperiksa 3 polisi, 87,5% mengaku mengalami kekerasan. 43 orang yang menyatakan diperiksa 4 polisi, 83,72% mengaku mengalami kekerasan. Dan 31 responden yang menyatakan diperiksa ≥ 5 polisi, 93,55% mengaku mengalami kekerasan.

Hal yang mirip adalah bantuan hukum. Pada data tahun 2003-2005 dan 2007-awal 2008, mereka yang tidak didampingi mendapatkan kemungkinan penyiksaan yang lebih besar. Kemungkinan ini lebih besar apabila bantuan hukum tersebut dicari sendiri oleh yang bersangkutan dan tidak disediakan institusi penegakan hukum.

439 *Ibid.*, hlm. 70-73 dan 125-126.

Upaya Penghentian Penyiksaan: Instrumentasi Minim Implementasi

Fakta-fakta penyiksaan di atas, yang sekaligus menggambarkan ketidakseriusan implementasi ratifikasi CAT, sama sekali tidak mengejutkan. Akarnya adalah agenda keadilan transisi (*transitional justice*) yang tidak selesai. Agenda yang harusnya dilaksanakan dalam masyarakat yang berubah dari periode yang penuh pelanggaran HAM⁴⁴⁰ berhenti di sana sini. Dari banyak agenda *transitional justice*, memberikan keadilan dan pemulihan bagi korban merupakan beberapa hal penting untuk dilakukan.⁴⁴¹ Memberikan keadilan bagi korban salah satunya berarti adanya proses hukum dan penghukuman terhadap pelaku pelanggaran HAM. Juga berarti pelaku-pelaku tidak lagi duduk dalam posisi strategis dalam institusi negara. Pada kenyataannya data-data menunjukkan hal sebaliknya. Para pelaku pelanggar HAM tetap naik pangkat, naik jabatan dan bahkan bebas untuk mengikuti proses pemilihan umum sebagai calon untuk dipilih rakyat.

Fakta-fakta di atas juga menunjukkan pola berulang dalam penegakan HAM di Indonesia, yaitu berhenti di tataran peraturan perundang-undangan. Catatan (*concluding observation*) Komite Anti Penyiksaan (*committee against torture*) pada tahun 2008 mempertanyakan implementasi walau di satu sisi memberikan apresiasi pada reformasi peraturan perundang-undangan yang disampaikan pemerintah Indonesia. Komite menyoroti adanya impunitas dan tidak pernah digunakannya ketentuan penyiksaan dalam UU 39/1999 dan UU 26/2000. Juga berbagai bentuk penyiksaan serta penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi serta merendahkan martabat yang masih terus terjadi.⁴⁴²

Sesuai ketentuan CAT, pemerintah Indonesia telah 3 kali berkewajiban memberikan laporan kepada komite anti penyiksaan. Satu kali merupakan *initial report* yang seharusnya dimasukkan 1 tahun setelah ratifikasi, dan kemudian laporan setiap 4 tahun sekali. Pola yang selalu muncul dalam laporan pemerintah dan juga disorot oleh Komite adalah kurangnya data kasus yang disajikan. Lihat salah satu rekomendasi dalam respon Komite atas *initial report* Indonesia.

*Include, in its next periodic report, statistical data regarding torture and other forms of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, disaggregated by, inter alia, gender, ethnic group, geographical region, and type and location of detention.*⁴⁴³

Ketidakmampuan menyajikan data ini menggambarkan fenomena lemahnya pengawasan pemerintah atas implementasi ratifikasi CAT, termasuk memastikan instansi terkait (kepolisian, militer, kejaksaan, hakim/pengadilan, petugas Lapas-Rutan) melaksanakan butir-butir konvensi.

440 ICTJ. Dapat dilihat di <http://www.ictj.org/en/tj/>

441 Resolution 9/10 Human Rights and Transitional Justice, Human Rights Council.

442 "Concluding observations of the Committee against Torture : Indonesia, Committee Against Torture Fortieth Session", Geneva, 28 April-16 May 2008.

443 "Conclusions and Recommendations of the Committee against Torture, Committee Against Torture Twenty-Seventh Session", 12-23 November 2001.

Institusi kepolisian, jangankan untuk mengarusutamakan anti penyiksaan dalam kerja institusinya, menggunakan terminologi penyiksaan untuk kekerasan yang dilakukan aparatnya pada saat pemeriksaan pun jarang sekali. Lihat misalnya laporan Kapolri dalam dengar pendapat di hadapan anggota Komisi III DPR di Gedung DPR, Jakarta, 9 Februari 2009:

"Berdasarkan data Mabes Polri dalam Operasi Bersih yang digelar mulai 1 November hingga 31 Desember 2008 terjaring 1.462 anggota yang melakukan pelanggaran. 232 di antaranya adalah kasus penyalahgunaan wewenang, pungli 753 kasus, tindak pidana 37 kasus, dan pelanggaran disiplin 440 kasus."⁴⁴⁴

Berlainan dengan pungli yang disebut secara spesifik, data penyiksaan tidak keluar dan disendirikan sebagai statistik yang harus diberikan perhatian khusus. Oleh karenanya juga tidak dapat diketahui apakah dalam data tersebut termasuk data tentang pemberian disiplin kepada polisi yang melakukan penyiksaan dalam menjalankan tugasnya.

PP 2/2003 tentang Peraturan Disiplin Anggota Kepolisian Negara RI juga tidak mengatur ketentuan yang secara spesifik menyebut atau melarang tindak penyiksaan dalam penyidikan ataupun dalam keseluruhan kerja kepolisian.

Walaupun demikian, bukan berarti tidak ada sama sekali larangan/batasan dalam aturan internal kepolisian terkait dengan tindak penyiksaan ini. Lampiran SK Kapolri No. Pol.: Skep/1205/IX/2000 tanggal 11 September 2000 tentang Revisi Himpunan Juklak dan Juknis Proses Penyidikan Tindak Pidana: Proses penyidikan tindak pidana Bab III Pasal 8c 3e poin 6 menyatakan:

"pada waktu dilakukan pemeriksaan, dilarang menggunakan kekerasan atau penekanan dalam bentuk apapun dalam pemeriksaan.

Aturan internal lain adalah Lampiran SK Kapolri No. Pol.: Skep/1205/IX/2000 tanggal 11 September 2000 tentang Revisi Himpunan Juklak dan Juknis Proses Penyidikan Tindak Pidana: Pemeriksaan Bab III. Pasal 8a angka 5d dan Pasal 8c poin 3 menyatakan:

"Syarat pemeriksa salah satunya memiliki kepribadian sabar, dapat mengendalikan emosi dan mengekang diri."

"Tempat pemeriksaan harus sedemikian rupa sehingga tidak menimbulkan kesan menakutkan/menyeramkan dan dalam suasana tenang."

444 "Selama Dua Bulan 1.462 Polisi Nakal Ditindak, harian *Berita Nasional*, 9 Februari 2009.

Melihat aturan-aturan di atas maka terdapat beberapa kelemahan sebagai berikut :

- Aturan yang bersifat syarat kepribadian tidak tepat karena melokalisir kekerasan/penyiksaan ke dalam faktor kepribadian bukan sistem. Dalam arti, pemeriksa yang sabar juga dapat menggunakan penyiksaan apabila ia percaya penyiksaan adalah metode paling baik untuk mengorek keterangan.
- Aturan mengenai ruangan terlalu umum sehingga dapat ditafsirkan berbeda-beda dan tidak konkrit membatasi tindakan/ruang gerak pemeriksa untuk melakukan penyiksaan.
- Tidak disebutkan sanksi apabila aturan tersebut dilanggar

Penegakan disiplin ini di sisi lain justru menjadi pintu impunitas karena seakan pemberian sanksi disiplin sudah merupakan suatu penghukuman dan tindak pidananya tidak dilanjutkan dalam proses peradilan. Lihat misalnya kasus salah tangkap Kemat, dkk. Menurut Kadiv Humas Mabes Polri, Abu Bakar, hanya sanksi etik dan profesi yang dikenakan kepada para penyidik.⁴⁴⁵

Kalaupun penyiksaan yang dilakukan polisi dalam rangka tugasnya hendak dijera pidana maka pasal yang digunakan biasanya adalah pasal 351 KUHP tentang penganiayaan.⁴⁴⁶ Padahal sesungguhnya dalam KUHP, terdapat pasal yang lebih mendekati pengertian penyiksaan dalam CAT walaupun ancaman hukumannya tetap tidak memadai yaitu pasal 422, 421, 427 dan 304 KUHP. Bandingkan pasal 351 KUHP dengan pasal-pasal tersebut :

351 KUHP	422 KUHP	421 KUHP	427 KUHP	304 KUHP
1. Penganiayaan diancam penjara max. 2 tahun 8 bulan atau denda max. Rp. 4.500 2. Jika perbuatan mengakibatkan luka-luka berat, diancam penjara max. 5 tahun 3. Jika mengakibatkan mati, diancam penjara max. 7 tahun. 4. Dengan penganiayaan disamakan sengaja merusak kesehatan. 5. Percobaan untuk melakukan kejahatan ini tidak dipidana.	Seorang pejabat yang dalam suatu perkara pidana menggunakan sarana paksaan, baik untuk memeras pengakuan, maupun untuk mendapatkan keterangan, diancam penjara max. 4 tahun	Seorang pejabat yang menyalahgunakan kekuasaan memaksa seseorang untuk melakukan, tidak melakukan atau membiarkan sesuatu, diancam penjara max. 2 tahun 8 bulan	(1) Diancam penjara max. 4 tahun : 1. pejabat dengan tugas menyidik perbuatan pidana, sengaja tidak memenuhi permintaan untuk menyatakan bahwa ada orang dirampas kemerdekaannya secara melawan hukum, atau yang sengaja tidak memberitahukan hal itu kepada kekuasaan yang lebih tinggi; 2. pejabat dalam menjalankan tugasnya mengetahui bahwa ada orang dirampas kemerdekaannya secara melawan hukum, sengaja tidak memberitahukan hal itu dengan sepeka kepada pejabat yang bertugas menyidik perbuatan pidana. (2) pejabat yang bersalah (alpa) menyebabkan apa yang dirumuskan dalam pasal ini terlaksana, diancam kurungan max. 3 bulan atau denda max. Rp. 4.500	Barang siapa dengan sengaja menempatkan atau membiarkan seorang dalam keadaan sengsara, padahal menurut hukum yang berlaku baginya atau karena persetujuan dia wajib memberi kehidupan, perawatan atau pemeliharaan kepada orang itu, diancam penjara mx. 2 tahun 8 bulan atau denda max. Rp. 4.500

445 "Salah Tangkap Kemat Cs Berbuah Sanksi Etik dan Profesi", www.hukumonline.com, 24 Januari 2009.

446 Masih Sulit Memetakan Penyiksaan yang Dilakukan Penyidik, www.hukumonline.com, 10 Februari 2009.

Bila dikaitkan dengan unsur *CAT* (di luar hukuman yang setimpal pada Pasal 4 Ayat 2), maka pasal 422 KUHP sesuai dengan ketentuan Pasal 1 *CAT* tentang tujuan penyiksaan untuk memperoleh informasi ataupun pengakuan. Pasal 421 KUHP dapat menjadi implementasi unsur "perbuatan tersebut ditimbulkan oleh, atas hasutan dari, dengan persetujuan atau sepengetahuan pejabat publik" dalam Pasal 1 untuk penyiksaan dan Pasal 16 untuk penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi dan merendahkan martabat. Pasal 427 KUHP dan Pasal 304 KUHP dapat menjadi mengakomodir cara yang berbeda-beda dalam penyiksaan ataupun penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi dan merendahkan martabat". Sedangkan Pasal 351 Ayat 5 tidak berkesesuaian dengan Pasal 4 Ayat 1 *CAT* yaitu percobaan untuk melakukan penyiksaan harus dipidana.

Terus berlanjutnya penyiksaan tidak lepas pula dari sumbangan tindakan Jaksa Penuntut Umum (JPU). Alih-alih melaksanakan pasal 15 *CAT* yaitu:

"setiap Negara Pihak harus menjamin bahwa setiap pernyataan yang telah dibuat sebagai tindak lanjut dari tindak penyiksaan harus tidak digunakan sebagai bukti, kecuali terhadap orang yang dituduh melakukan tindak penyiksaan, sebagai bukti bahwa pernyataan itu telah dibuat."

JPU biasanya mengabaikan pengakuan tersangka/terdakwa akan penyiksaan yang dialaminya dan tetap menggunakan pernyataan atau pengakuan tersebut dalam pendakwaan dan penuntutan yang dilakukannya. Tindakan pengabaian ini tidak saja bertentangan dengan ketentuan *CAT* tetapi juga Pasal 108 (3) KUHAP yang menyatakan:

"Setiap pegawai negeri dalam rangka melaksanakan tugasnya yang mengetahui tentang terjadinya peristiwa yang merupakan tindak pidana wajib segera melaporkan hal itu kepada penyelidik atau penyidik."

Keabaian JPU ini juga ditemukan dalam penelitian LBH Jakarta. 17 responden dari 307 orang yang mengalami penyiksaan melakukan pengaduan kepada JPU dan responnya cenderung negatif. Empat responden mengatakan JPU membantah adanya kekerasan, 7 responden mengatakan JPU diam saja, 4 responden mendapatkan perhatian dengan dipanggilnya pihak kepolisian dan lain-lain 2 responden.

Alasan JPU harus meneruskan kasus juga tidak dapat diterima, bahkan setelah JPU membuat surat dakwaan kasus dapat dihentikan seperti yang ruang yang dibuka oleh pasal 144 (1) KUHAP

"Penuntut umum dapat mengubah surat dakwaan sebelum pengadilan menetapkan hari sidang, baik dengan tujuan untuk menyempurnakan maupun **untuk tidak melanjutkan penuntutannya.**"

Sebagai lanjutan dari JPU, hakim yang mengadili kasus menjadi penerus berikutnya dari rantai (impunitas) penyiksaan. Kasus-kasus LBH Jakarta terkait dengan penyiksaan dan salah tangkap memperlihatkan hakim tidak

merespon pengungkapan di persidangan tentang adanya penyiksaan dalam pengambilan keterangan saksi dan/atau terdakwa. Pernyataan terdakwa tentang keinginannya untuk mencabut Berita Acara Pemeriksaan (BAP) juga kerap ditanggapi negatif oleh hakim. Walaupun Pasal 185 Ayat 1 KUHAP menyatakan:

“keterangan saksi sebagai alat bukti ialah apa yang saksi nyatakan di sidang pengadilan”

Hakim cenderung menyalahkan terdakwa yang ingin mencabut BAP. Sebetulnya ketentuan KUHAP memberi tugas kepada hakim untuk memperhatikan perbedaannya tersebut seperti yang dinyatakan Pasal 163

“Jika keterangan saksi di sidang berbeda dengan keterangannya yang terdapat dalam berita acara, hakim ketua sidang mengingatkan saksi tentang hal itu serta minta keterangan mengenai perbedaan yang ada dan dicatat dalam berita acara pemeriksaan sidang.”

KUHAP juga membuka ruang dipanggil serta didengarnya keterangan polisi pemeriksa sebagai saksi sesuai pasal 160c KUHAP dan mengkonfrontir saksi sebagaimana diatur dalam 165 Ayat 4 KUHAP

“Dalam hal ada saksi baik yang menguntungkan maupun yang memberatkan terdakwa yang tercantum dalam surat pelimpahan perkara **dan atau yang diminta oleh terdakwa atau penasihat hukum** atau penuntut umum selama berlangsungnya sidang atau sebelum dijatuhkannya putusan, hakim ketua sidang **wajib** mendengar keterangan saksi tersebut.”

“Hakim dan penuntut umum atau terdakwa atau penasihat hukum dengan perantaraan hakim ketua sidang, dapat saling menghadapkan saksi untuk menguji kebenaran keterangan mereka masing-masing.”

Hal ini penting untuk menyibak penyiksaan yang terjadi pada saat pemeriksaan. Pengalaman LBH Jakarta permintaan ini biasanya ditolak oleh hakim.

Meninjau Kelemahan: Membuka Ruang Advokasi Penghentian Penyiksaan

Berdasarkan gambaran di atas, upaya menghentikan penyiksaan menemui berbagai hambatan. Hambatan tersebut dapat kita kategorikan dalam hambatan substansi peraturan perundang-undangan, struktur hukum, budaya hukum aparat dan masyarakat.

Hambatan substansi hukum yang utama adalah pemidanaan penyiksaan dalam KUHAP yang tidak sesuai dengan CAT. Hal ini diperparah dengan hukum acara pidana yang juga tidak sesuai dengan CAT yaitu alat bukti yang didapat dari penyiksaan tetap digunakan serta tidak adanya mekanisme khusus untuk memproses pengaduan dari korban penyiksaan. Pra peradilan dalam KUHAP yang dimaksudkan untuk menyeimbangkan hak tersangka/

terdakwa/korban dengan aparat penegak hukum (walaupun cakupannya terbatas⁴⁴⁷), juga tidak efektif karena aturannya membuat pra peradilan gugur apabila perkara pokoknya masuk ke pengadilan. Kepolisian bahkan secara sadar membuat instruksi untuk menghindarkan diri dari pra peradilan dengan memanfaatkan lubang undang-undang :

“untuk menggugurkan tuntutan pra peradilan, penyidik harus secepatnya menyelesaikan dan menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum dengan permintaan untuk segera dilimpahkan ke pengadilan dan mengadakan pendekatan dengan pihak pengadilan agar perkara pokoknya sudah mulai diperiksa selambat-lambatnya sebelum dijatuhkannya putusan pra peradilan.”⁴⁴⁸

Indonesia juga belum meratifikasi *Optional Protocol CAT*. Aturan ini memiliki maksud utama untuk mencegah penyiksaan melalui keterbukaan tempat-tempat penahanan. Sesuai dengan penelitian LBH Jakarta tahun 2005 “Mereka yang Ditangkap dan Disiksa”, penahanan adalah pintu masuk penyiksaan. Karena itu amat penting untuk membuat tempat-tempat penahanan terbuka sehingga pengawasan dapat dilakukan.

Ketentuan undang-undang yang agak melegakan adalah UU 13/2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban yang mengatur hak korban. Pasal 7 ayat (1) UU ini mengatur agar

“korban melalui LPSK berhak mengajukan ke pengadilan berupa:

- a. hak atas kompensasi dalam kasus pelanggaran hak asasi manusia yang berat;
- b. hak atas restitusi atau ganti kerugian yang menjadi tanggung jawab pelaku tindak pidana.”

Sayangnya pengaturan tersebut dikurangi maknanya dengan pasal 5 (2) dan penjelasannya yang tidak memasukkan korban pelanggaran HAM secara spesifik sebagai pihak yang mendapat perlindungan.

“Hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan kepada Saksi dan/atau Korban tindak pidana dalam kasus-kasus tertentu sesuai dengan keputusan LPSK.”

“Yang dimaksud dengan “kasus-kasus tertentu”, antara lain, tindak pidana korupsi, tindak pidana narkoba/psikotropika, tindak pidana terorisme, dan tindak pidana lain yang mengakibatkan posisi Saksi dan Korban dihadapkan pada situasi yang sangat membahayakan jiwanya.”

Pada level substansi hukum ini, putusan MK atas permohonan *judicial review* UU terkait hukuman mati menjadi ganjalan besar karena menafsirkan *non-derogable rights* dapat dikurangi yang bukan tidak mungkin berpengaruh pada penerapan anti penyiksaan sebagai sesama rumpun *non-derogable rights*.

447 Pra peradilan cakupannya adalah sah atau tidaknya suatu penangkapan dan atau penahanan atas permintaan tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasa tersangka; sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan atas permintaan demi tegaknya hukum dan keadilan; permintaan ganti kerugian atau rehabilitasi oleh tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasanya yang perkaranya tidak diajukan ke pengadilan.

448 Lampiran SK Kapolri No. Pol. : Skep/1205/IX/2000 tanggal 11 September 2000 tentang Buku Petunjuk Lapangan tentang Pra Peradilan Bab III pasal 10 c poin 3

Untuk struktur hukum, masalah besar adalah tidak adanya ketentuan yang spesifik tentang larangan penyiksaan disertai pemberian sanksi yang berat. Keterbatasan metode pengungkapan kejahatan juga tampak sebagai faktor terus berlangsungnya penyiksaan. Pemberantasan korupsi yang tidak menjangkau institusi penegak hukum, ternyata juga berpengaruh terhadap berlangsungnya penyiksaan berdasarkan fakta pemerasan di atas.

Pada tingkat budaya aparat penegak hukum, persepsi yang salah tentang pengakuan tersangka sebagai sarana pamungkas mengungkapkan kejahatan menjadi faktor dominan pencetus penyiksaan. Persepsi ini dibakukan pula oleh JPU dan Hakim yang menerima berkas dari penyidik serta melakukan penuntutan bahkan menghukum terdakwa melalui pembuktian hasil penyiksaan.

Kepolisian yang sudah 17 tahun kembali menjadi sipil ternyata masih bersifat militeristik. Pengalaman LBH Jakarta dalam melakukan advokasi menunjukkan polisi lebih menaati perintah atasan dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan. Sering pula perintah atasan yang ditaati tersebut melanggar peraturan perundang-undangan atau keadilan seperti tampak pada instruksi Kapolri tentang pra peradilan.

Masyarakat merupakan faktor penting dalam advokasi menghentikan penyiksaan. Sayangnya masyarakat semakin didekatkan dengan budaya kekerasan serta diajak mentolerir kekerasan yang dilakukan polisi kepada kriminal melalui tayangan-tayangan televisi tentang kejahatan dan pengungkapan kejahatan. Tayangan tersebut juga menggiring pemirsanya untuk "menghukum" para pelaku kejahatan bertentangan dengan semangat pemidanaan yaitu rehabilitasi dan integrasi seperti yang tercantum dalam UU 12/1995 tentang Pemasyarakatan.

Mengenai kekuatan, kelemahan, dan tantangan dalam advokasi dapat dilihat secara garis besar berikut ini :

KEKUATAN	TANTANGAN
<ul style="list-style-type: none"> Indonesia telah meratifikasi CAT 	<ul style="list-style-type: none"> Tafsiran MK tentang <i>non-derogable rights</i> sebagai hak yang dapat dikurangi pada kasus hukuman mati
<ul style="list-style-type: none"> Adanya Lembaga Perlindungan Saksi & Korban 	<ul style="list-style-type: none"> Tidak adanya larangan dan sanksi yang spesifik bagi polisi yang melakukan penyiksaan
<ul style="list-style-type: none"> Adanya jejaring pemantau & advokasi penyiksaan 	<ul style="list-style-type: none"> Polisi masih militeristik lebih mengikuti perintah atasan dari pada undang-undang
	<ul style="list-style-type: none"> Korupsi di tubuh kepolisian belum terjangkau oleh KPK
	<ul style="list-style-type: none"> Polisi, Jaksa dan Hakim sebagian masih memiliki persepsi pengakuan tersangka adalah alat bukti utama. Keterbatasan metode dan alat kepolisian untuk penyelidikan dan penyidikan
KELEMAHAN	
<ul style="list-style-type: none"> Masyarakat toleran terhadap kekerasan polisi di media massa 	<ul style="list-style-type: none"> Substansi hukum pemidanaan penyiksaan belum sesuai dengan CAT
<ul style="list-style-type: none"> Masyarakat takut dan tidak percaya dengan peradilan sehingga sedikit korban yang mau mempersoalkan penyiksaan yang dialaminya 	<ul style="list-style-type: none"> Prosedur penghukuman masih sama dengan prosedur untuk tindak pidana umum
	<ul style="list-style-type: none"> Indonesia belum ratifikasi Optional Protocol CAT

Rekomendasi

Berdasarkan hal-hal di atas beberapa hal perlu dilakukan untuk mengeliminir bahkan menghentikan penyiksaan

1. ratifikasi *optional protocol CAT*
2. Revisi KUHP agar sesuai dengan ketentuan CAT, seperti definisi, percobaan penyiksaan dan hukuman
3. Revisi KUHP agar sesuai dengan ketentuan CAT seperti hangusnya alat bukti yang diperoleh melalui penyiksaan, mekanisme untuk pengaduan penyiksaan serta jangka waktu dan mekanisme penahanan
4. Revisi peraturan disiplin Polri, Kejaksaan Agung dan Mahkamah Agung dengan memasukkan kewajiban terkait penyiksaan
5. Menyediakan bantuan hukum tidak hanya untuk mereka yang diancam pidana maksimal 5 tahun ke atas atau terancam hukuman mati tetapi untuk seluruh tersangka dan terdakwa kasus pidana
6. Revisi UU Perlindungan saksi atau setidaknya LPSK membuat mekanisme yang memastikan korban penyiksaan termasuk yang mendapatkan perlindungan
7. Aturan internal kepolisian tentang penangkapan beserta sanksi apabila dilanggar
8. Aturan internal kepolisian tentang pemeriksaan yang spesifik seperti jumlah penyidik yang diperbolehkan memeriksa dalam satu waktu yang bersamaan terhadap seorang tersangka. Aturan ini juga harus berisi sanksi yang jelas
9. Sembari menunggu pembaruan KUHP, implementasi ketentuan sesuai aturan seperti syarat penahanan yang tidak membuka ruang semua tersangka/terdakwa ditahan dan bantuan hukum

Daftar Pustaka

- <http://www.icjt.org/en/tj/>
- "Selama Dua Bulan 1.462 Polisi Nakal Ditindak". *Berita Nasional*. 9 Februari 2009.
- *Conclusions and Recommendations of the Committee against Torture, Committee Against Torture Twenty-Seventh Session*. Jenewa, 12-23 November 2001.
- *Concluding observations of the Committee against Torture : Indonesia, Committee Against Torture Fortieth Session*. Jenewa, 28 April-16 Mei 2008.
- *Kemat "Bernyanyi" di Pengadilan*. www.okezone.com. 23 Oktober 2008.
- *Masih Sulit Memetakan Penyiksaan yang Dilakukan Penyidik*. www.hukumonline.com. 10 Februari 2009.
- *Penyelenggara Negara Kembali Dituntut Menuntaskan Kasus Penculikan 1997/1998*. www.mediabersama.com. 10 November 2008.

UU No. 5 Tahun 1998

- *Risman Cacat Seumur Hidup Dianiaya Polisi*. www.gatra.com. 14 Juli 2007.
- *Salah Tangkap Kemat Cs Berbuah Sanksi Etik dan Profesi*. www.hukumonline.com. 24 Januari 2009.

Human Rights Council. Resolusi 9/10. Human Rights and Transitional Justice.

Lampiran SK Kapolri No. Pol. : Skep/1205/IX/2000 tanggal 11 September 2000 tentang Buku Petunjuk Lapangan tentang Pra Peradilan

LBH. *Mengungkap Kejahatan dengan Kejahatan*. Jakarta: LBH, 2009.

Akuntabilitas Penyelesaian Kasus-kasus Penghilangan Orang Secara Paksa

Mugiyanto

Wacana tentang orang hilang atau penghilangan orang secara paksa (*enforced or involuntary disappearance of person*) di Indonesia muncul pada akhir tahun 1997 dan awal tahun 1998. Pada masa itu terjadi serangkaian tindakan penculikan atas beberapa aktifis prodemokrasi. Komisi untuk orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS) kemudian dibentuk oleh puluhan lembaga dan individu yang memiliki kepedulian. Setelah melakukan penyelidikan yang intensif, KontraS kemudian menyimpulkan bahwa penculikan tersebut melibatkan satuan Komando Pasukan Khusus (Kopassus) TNI. Hasil penyelidikan KontraS tentang keterlibatan Kopassus ini kemudian diperkuat oleh penyelidikan resmi oleh Komnas HAM yang laporannya dikeluarkan pada bulan Oktober tahun 2006.

Temuan KontraS tentang keterlibatan Kopassus yang kemudian dikampanyekan secara luas ini kemudian menjadi tonggak kebangkitan gerakan demokrasi dan hak asasi manusia dalam mengkritisi perilaku militer (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia-ABRI) selama pemerintahan Orde Baru Suharto. Dengan doktrin Dwi Fungsi ABRI yang dimilikinya, militer pada masa Orde Baru tidak hanya memiliki otoritas atas urusan pertahanan dan keamanan negara, tetapi juga di wilayah sosial dan politik. Militer Indonesia terlibat dan memegang kontrol atas hampir semua sektor kehidupan masyarakat. Pada masa inilah berbagai tindak pelanggaran HAM terjadi, salah satunya adalah tindakan penculikan dan penghilangan aktifis prodemokrasi, yang dilakukan di penghujung kekuasaan Orde Baru.

Turunnya Suharto dari kekuasaan Orde Baru pada tanggal 21 Mei 1998 adalah pintu gerbang bagi demokrasi, pemajuan hak asasi manusia dan kesejahteraan rakyat. Tumbangnya Orde Baru ini membuat posisi ABRI sebagai pendukung utama selain Golkar, menjadi tidak populer. Untuk memperbaiki citranya, tudingan yang semakin meluas tentang keterlibatan Kopassus dalam penculikan aktifis prodemokrasi ditanggapi oleh Pangab Jenderal Wiranto dengan membentuk Dewan Kehormatan Perwira (DKP) pada bulan Agustus 1998.

Atas rekomendasi DKP yang dipimpin oleh Jenderal Subagyo HS dan beranggotakan antara lain Letjen Agum Gumelar dan Letjen Susilo Bambang Yudhoyono, Pangab Jenderal Wiranto akhirnya memberikan sanksi berupa pengakhiran masa dinas mantan Danjen Kopassus Letjen Prabowo Subianto dan pembebasan tugas dari jabatan Pejabat Danjen Kopassus Mayjen Muchdi PR dan Dan Grup-4 Kol. Chairawan.⁴⁴⁹

Pemecatan 3 pucuk pimpinan Kopassus dan penghukuman 11 anggota Tim Mawar Kopassus⁴⁵⁰ oleh Pengadilan Militer adalah pertanda bahwa TNI bukanlah lembaga yang selalu kebal hukum. Lembaga yang selama 32 tahun masa kediktatoran selalu berada di atas angin, selalu bisa menikmati impunitas atas kejahatan apapun yang mereka lakukan, pada akhirnya harus tunduk juga pada tuntutan masyarakat luas.

Dari pengungkapan kasus inilah lalu timbul kepercayaan diri di kalangan masyarakat untuk juga mengungkap berbagai tindak kejahatan dan pelanggaran HAM yang telah terjadi sebelumnya. Kasus penghilangan paksa aktifis prodemokrasi tahun 1997-1998 lalu menjadi puncak gunung es atas berbagai peristiwa pelanggaran HAM yang terjadi sejak rejim Orde Baru berkuasa.

Asal Usul dan Pengertian Penghilangan Paksa

Sebagai sebuah kebijakan yang sistematis dan terencana, penghilangan paksa pertama kali dilakukan oleh Adolf Hitler, ketika ia mengeluarkan Dekrit Malam dan Kabut (*Nacht und Nebel Erlass*) pada 7 Desember 1941.⁴⁵¹ Dekrit ini dimaksudkan untuk mengambil orang-orang yang “membahayakan keamanan Jerman” di wilayah yang mereka kuasai untuk dibawa ke Jerman secara diam-diam, dan selanjutnya mereka dilenyapkan sehingga tidak diketahui jejaknya sama sekali.⁴⁵²

Penghilangan paksa selanjutnya menjadi praktik yang secara sistematis dilakukan di Amerika Latin, khususnya di Guatemala antara tahun 1963-1966 dalam konteks konflik internal bersenjata. Lalu pada tahun 1970 dan 1980-an, praktik ini menyebar ke negara Amerika Latin yang lain seperti El Salvador, Chile, Uruguay, Argentina, Brazil, Colombia, Peru, Honduras, Bolivia, Haiti dan Mexico. Di negara-negara ini, penghilangan paksa terjadi dalam konteks konflik internal bersenjata, ketegangan politik, gerilya dan kekacauan secara umum.⁴⁵³

Hal seperti di atas juga disebutkan oleh Marguerite Feitlowitz yang dalam bukunya yang berjudul *Lexicon of Torture, Argentina and the Legacy of Torture* mengatakan:

449 Pernyataan resmi Dephan, bisa dilihat di http://www.dephan.go.id/fakta/p_penculikan.htm

450 Tim Mawar Kopassus adalah sebuah tim kecil dari Satuan Grup IV Kopassus TNI AD yang bertugas melakukan penculikan aktifis prodemokrasi tahun 1997-1998.

451 Laporan Manfred Nowak ke Komisi HAM PBB tanggal 8 Januari 2002 (E/CN.4/2002/71). Lihat <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G02/100/26/PDF/G0210026.pdf?OpenElement>

452 *Ibid.*

453 Tullio Scovazzi dan Gabriella Citroni, *The Struggle against Enforced Disappearances and the 2007 United Nations Convention*, (Martinus Nijhoff Publishers, 2008), hlm. 2.

“The Dirty War was the first major revival of Nazi-derived tactics and rhetoric since World War II. What happened in Argentina – Jew against Jew, instead of Jews against a common enemy – is both astounding and complicated”⁴⁵⁴

Antara lain karena fenomena tersebut, penghilangan paksa pertama kali mendapatkan definisi secara universal ketika Perserikatan Bangsa Bangsa mengesahkan Deklarasi Perlindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa (Deklarasi tentang Penghilangan Paksa) pada tanggal 18 Desember 1992. Dalam Preambul Deklarasi yang disahkan dalam resolusi No. 47/133 itu disebutkan, penghilangan paksa terjadi ketika:

“Orang-orang yang ditangkap, ditahan, atau diculik dengan paksa atau dirampas kebebasannya oleh petugas pemerintah di berbagai cabang atau tingkatan, atau oleh kelompok yang terorganisir maupun pribadi-pribadi yang bertindak atas nama kelompok tersebut, atau dengan dukungan, persetujuan atau pembiaran oleh pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung, yang diikuti dengan penolakan untuk mengungkapkan nasib orang-orang yang terlibat atau penolakan untuk mengakui terjadinya perampasan kemerdekaan, yang menempatkan orang-orang tersebut di luar perlindungan hukum”⁴⁵⁵

Selanjutnya, definisi yang lebih lugas dan definitif juga dicantumkan dalam sebuah instrumen internasional yang mengikat secara hukum (*legally binding international instrument*) dalam bentuk Konvensi Internasional untuk Perlindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa (Konvensi tentang Penghilangan Paksa). Dalam Pasal 2 Konvensi yang disahkan oleh PBB pada tanggal 20 Desember 2006 ini disebutkan:

“Menurut Konvensi ini, penghilangan secara paksa adalah penangkapan, penahanan, penculikan atau tindakan lain yang merampas kebebasan yang dilakukan oleh aparat negara atau oleh orang-orang maupun kelompok yang melakukannya dengan mendapat kewenangan, dukungan serta persetujuan dari negara, yang diikuti dengan penyangkalan pengetahuan terhadap adanya tindakan perampasan kebebasan atau upaya menyembunyikan nasib serta keberadaan orang yang hilang sehingga menyebabkan orang-orang hilang tersebut berada di luar perlindungan hukum”⁴⁵⁶

Memang terdapat berbagai istilah dan konsep yang mirip dan seringkali dikacaukan dengan ‘penghilangan orang secara paksa’ (*enforced/involuntary disappearances*). Istilah dan konsep tersebut antara lain adalah: orang hilang (*the missing/unaccounted*), *unacknowledge detention*, penculikan (*abduction*) dan *incommunicado detention*. Meskipun dalam berbagai istilah/konsep tersebut terdapat anasir yang sama, ada perbedaan yang berarti di sana.

454 Marguerita Feitlowitz, *Lexicon of Torture, Argentina and the Legacies of Torture*, (Oxford University Press, 1998).

455 PBB, *General Assembly Resolution 47/133* tanggal 18 Desember 1992 (A/RES/47/133)

456 Konvensi tentang Penghilangan Paksa (*Convention on Enforced Disappearances*), dokumen lengkap bisa dilihat di <http://www2.ohchr.org/english/law/disappearance-convention.htm>

Persamaan yang terlihat adalah: (i) adanya unsur perampasan kebebasan orang/manusia, (ii) adanya unsur penyangkalan terhadap tindak perampasan kebebasan, (iii) adanya upaya penghapusan/penghilangan informasi tentang perlindungan hukum dan hak-hak lainnya. Sedangkan perbedaannya terlihat dalam hal: (i) diketahui/tidaknya keberadaan korban, (ii) situasi (damai/konflik) yang melatarbelakangi tindakan, (iii) terorganisasikan/tidaknya tindakan penghilangan.⁴⁵⁷

Sebagai kesimpulan, penghilangan paksa harus mengandung paling tidak tiga unsur analisis konstituen:⁴⁵⁸ (i) perampasan kebebasan dalam bentuk apapun; (ii) penolakan untuk mengumumkan perampasan kebebasan itu; dan (iii) pengambilan orang dihilangkan paksa dari perlindungan hukum dan semua hak yang secara universal diakui.

Penghilangan paksa juga merupakan salah satu bentuk pelanggaran HAM yang paling serius karena melanggar sejumlah hak asasi antara lain hak atas keamanan bagi seseorang, hak untuk mendapatkan perlindungan hukum, hak atas kebebasan atau untuk tidak dikekang, dan hak untuk tidak dikenai penyiksaan dan perlakuan atau hukuman yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia.

Bahkan dalam situasi tertentu, penghilangan paksa juga melanggar hak untuk hidup, hak atas keluarga dan anak, hak untuk berserikat, menyampaikan pikiran, hak atas kebebasan beragama dan hak untuk tidak didiskriminasi atas alasan apapun.⁴⁵⁹ Itulah mengapa pada Pasal 1 Konvensi yang menyebutkan bahwa tidak boleh seorang pun dihilangkan secara paksa dengan alasan apapun, baik itu perang, ancaman perang, instabilitas politik dalam negeri atau situasi darurat lainnya.⁴⁶⁰

Penghilangan Paksa dalam Instrumen Hukum Nasional

Dalam produk hukum nasional, penghilangan paksa disebutkan dalam Undang Undang No. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia sebagai salah satu bentuk pelanggaran HAM yang berat dalam kategori kejahatan terhadap kemanusiaan.

Pada pasal 7 UU No. 26 tahun 2000 dijelaskan bahwa pelanggaran HAM yang berat meliputi:

- (a) kejahatan genosida, dan
- (b) kejahatan terhadap kemanusiaan.

Selanjutnya pada pasal 9 disebutkan bahwa kejahatan terhadap kemanusiaan merupakan salah satu perbuatan yang dilakukan sebagai bagian dari serangan yang meluas atau sistematis yang diketahuinya bahwa serangan

457 Laporan Tim Pengkajian Kasus Penghilangan Orang Secara Paksa, Komnas HAM, 2004

458 PBB, *Draft Report (Advance edited version) of the Working Group*, E/CN.4/2003/71 par.33.

459 Tullio Scovazzi dan Gabriella Citroni, *Op. Cit.*, hlm 1.

460 Pasal 1 ayat 1 dan 2, Konvensi PBB tentang Penghilangan Paksa.

tersebut ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil, berupa:

- (a) pembunuhan,
- (b) pemusnahan,
- (c) perbudakan,
- (d) pengusiran atau pemindahan penduduk secara paksa,
- (e) perampasan kemerdekaan atau perampasan kebebasan fisik lain secara sewenang-wenang yang melanggar (asas-asas) ketentuan pokok hukum internasional,
- (f) penyiksaan,
- (g) perkosaan, perbudakan seksual, pelacuran secara paksa, pemaksaan kehamilan, pemandulan atau sterilisasi secara paksa atau bentuk-bentuk kekerasan seksual lain yang setara,
- (h) penganiayaan terhadap suatu kelompok tertentu atau perkumpulan yang didasari persamaan paham politik, ras, kebangsaan, etnis, budaya, agama, jenis kelamin atau alasan lain yang telah di akui secara universal sebagai hal yang dilarang menurut hukum internasional,
- (i) penghilangan orang secara paksa; atau
- (j) kejahatan apartheid.

Penyebutan sebagaimana Pasal 7 dan 9 di atas mengandung kelemahan bila dibandingkan dengan Konvensi tentang Penghilangan Paksa. Yaitu bahwa UU No 26 tahun 2000 hanya mengakui penghilangan paksa sebagai bentuk kejahatan terhadap kemanusiaan dengan definisi yang setidaknya mensyaratkan adanya unsur sistematis atau meluas. Sementara Konvensi menyebutkan bahwa kasus penghilangan paksa adalah tindak pidana walaupun tidak dilakukan secara sistematis dan meluas. Unsur sistematis dan meluas hanya disyaratkan untuk mengkonstruksi kasus ini sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan.

Kelemahan seperti tersebut dalam UU No 26 yang hanya memungut definisi Statuta Roma tentang Mahkamah Pidana Internasional (ICC) inilah yang menjadikan salah satu alasan beberapa negara di Asia berusaha untuk membuat undang-undang khusus yang mempidanakan tindak pidana penghilangan orang secara paksa, seperti yang dilakukan oleh beberapa NGO hak asasi manusia di Filipina dan masyarakat sipil serta pemerintah Nepal.⁴⁶¹

Hal ini berbeda dengan negara-negara di Amerika dan Eropa yang telah memiliki instrumen regional yang telah mengatur tindak pidana penghilangan paksa dalam bentuk Komisi, Konvensi dan bahkan Pengadilan seperti *Interamerican Convention on Forced Disappearances of Persons* tahun 1994, *Interamerican Court on Human Rights*, *European Convention on Human Rights*, *European Commission on Human Rights*, dan *European Court on Human Rights*.⁴⁶²

461 AFAD, "Healing Wounds, Mending Scars", (Philippines, 2005).

462 Tullio Scovazzi and Gabriella Citroni, *Op. Cit.*

Konteks dan Motif Penghilangan Paksa di Indonesia

Di Indonesia, praktik penghilangan paksa secara sistematis sebenarnya telah dimulai sejak tahun 1965, ketika pemerintahan Orde Baru Suharto hendak berkuasa. Beberapa penyelidikan yang dilakukan oleh negara seperti penelitian Komnas Perempuan tentang Kekerasan Terhadap Perempuan pada peristiwa Tragedi 1965⁴⁶³, TGPF peristiwa Mei 1998, KPP HAM untuk Kasus Mei 199, Penyelidikan Komnas HAM dan Pengadilan HAM *ad hoc* kasus Tanjung Priok 1984 dan Timor Timur 1999 juga menemukan adanya praktik penghilangan paksa ini.

Demikian juga hasil pendokumentasian beberapa organisasi yang bergerak di isu penghilangan orang secara paksa seperti KontraS, Ikatan Keluarga Orang Hilang Indonesia (IKOHI), KontraS Aceh dll. menemukan adanya praktik tindak penghilangan hampir di setiap peristiwa pelanggaran HAM yang bersifat masif.

Tabel 11. Tabulasi Jumlah Korban Penghilangan Paksa di Indonesia.⁴⁶⁴

Periode Tahun 1965 – 2002				
No	Waktu Hilang	Jumlah	Lokasi Peristiwa	Alasan Penghilangan
1	1965 - 1966	109	Kabupaten Pemalang. Jawa Tengah	Dituduh anggota PKI
2	1965	10	Desa Sukorejo, Sidoarjo, Jawa Timur	Permasalahan Agraria
3	1966	11	Desa Penataran, Blitar, Jawa Timur	Permasalahan Agraria
4	19 Juni 1983	1	Desa Sepawon, Kediri, Jawa Timur	Permasalahan Agraria
5	14 Juli 1984	6	Desa Harjokuncaran, Malang, Jawa Timur	Permasalahan Agraria
6	12-Sep-84	10	Tanjung Priok, Jakarta	Aktivitas Keagamaan
7	7 Februari 1989	218	Talang Sari, Lampung	Aktivitas Keagamaan
8	1989 - 1998	350	Aceh (DOM)	Daerah Operasi Militer
9	27 Juli 1996	16	DKI Jakarta	Aktivitas Politik
10	1997 - 1998	14	DKI Jakarta	Aktivitas Politik
11	Mei 1998	5	DKI Jakarta	Kerusuhan Mei 1998
12	1999	191	Aceh (Paska DOM)	Paska DOM
13	2000	4	Papua	Operasi Militer
14	2000	88	Aceh (Paska DOM)	Paska DOM
15	2001	2	Ambon	Darurat Sipil
16	2001	106	Aceh (Paska DOM)	Paska DOM
17	Januari 2002	7	Aceh (Paska DOM)	Paska DOM
TOTAL		1148		

⁴⁶³ Laporan Komnas Perempuan, "Gender-based Crimes Against Humanity: Listening to the Voices of the Survivor of the 1965", (Jakarta: Komnas Perempuan, 2007)

⁴⁶⁴ Data KontraS tahun 2002. Data tahun 2005 mencapai angka 1508 dan data berjalan yang sedang disusun bersama IKOHI mengindikasikan bahwa sampai tulisan ini dibuat sudah terkumpul sekitar 3000 kasus individual. Data ini dan diyakini data akan terus berkembang terutama dari peristiwa yang terjadi pada aftermath tahun 1965

Mirip dengan yang terjadi di negara-negara Amerika Latin, praktik penghilangan paksa di Indonesia juga terjadi karena doktrin keamanan nasional, penyingkiran kelompok yang dituduh subversif, fundamentalis, separatis, teroris, konflik internal bersenjata, huru-hara politik, konflik komunal dan sebagainya. Namun tak jarang pula, penghilangan paksa juga terjadi dalam situasi yang relatif damai seperti misalnya yang terjadi pada para pembela HAM seperti jurnalis, petani, masyarakat adat, aktifis serikat buruh dan jurnalis.

Pergeseran konteks terjadi paska peristiwa serangan di menara kembar WTC di New York pada tanggal 11 September 2001. Dalam konteks global “perang melawan terorisme” yang juga terjadi di Indonesia, mereka yang menjadi korban adalah mereka yang diduga terlibat dalam aktifitas “terorisme”.

Penghilangan Paksa 1965-1966

Peristiwa kekerasan massal yang terjadi tahun 196-1966 disamping mengakibatkan korban meninggal jutaan orang⁴⁶⁵, juga mengakibatkan adanya korban penghilangan paksa.⁴⁶⁶ Korban yang pada umumnya dianggap sebagai kader, anggota dan simpatisan PKI diambil oleh aparat TNI lewat berbagai operasi di berbagai tempat, dan setelah peristiwa pengambilan itu tidak diketahui lagi keberadaan mereka. Penghilangan paksa pada tahun-tahun ini juga banyak mengorbankan para perempuan.⁴⁶⁷ Pada periode ini, tindakan menghilangkan orang juga dilakukan oleh kelompok-kelompok sipil yang didukung aparat negara. Penghilangan paksa pada tahun-tahun ini terjadi dalam konteks peralihan kekuasaan rezim pra-Orde Baru ke kekuasaan rezim Orde Baru dengan motif menghancurkan PKI sampai ke akar-akarnya, atau dengan kata lain motif ideologi politik atau komunisme dijadikan landasan bagi tindak penghilangan paksa.⁴⁶⁸



Foto 11. Patung Lubang Buaya yang Menjustifikasi Pembunuhan Komunis 1965

Kasus Penembakan Misterius (Petrus) 1983-1984

Pada tahun 1983-1984 terjadi peristiwa ‘pembunuhan pelaku tindak kriminal’ yang kemudian dikenal dengan istilah ‘petrus’ (penembakan misterius) yang memakan korban (pada umumnya dituduh sebagai bandit atau

465 Data mengenai korban peristiwa berkisar antara 250.000 sampai 3.000.000 orang sebagaimana juga di sebutkan dalam Teresa Birks, “*Neglected Duty: Providing Comprehensive Reparations fo the Indonesian “1965 Victims” of State Persecutions*”, (ICTJ, 2006).

466 *Ibid.*

467 Laporan Komnas Perempuan, “*Gender-based Crimes Against Humanity: Listening to the Voices of the Survivor of the 1965*”, (Jakarta: Komnas Perempuan, 2007)

468 Laporan Tim Pengkajian Kasus Penghilangan Orang Secara Paksa, *Op. Cit.*

'gali') lebih dari 300 orang. Selain itu terdapat korban yang hilang, atau tidak diketahui identitasnya. Korban diduga ditangkap oleh aparat TNI/POLRI yang berpakaian sipil. Tanpa surat perintah penangkapan mereka kemudin dibawa ke kantor Kodim, dan selanjutnya tidak lagi diketahui lagi keberadaannya. Pada tahun-tahun ini pemerintah sedang menerapkan ideologi pembangunanisme (antara lain diwujudkan dengan slogan 'Trilogi Pembangunan', yakni stabilitas keamanan, pembangunan ekonomi, dan pemerataan), dengan anggapan bahwa pembangunan yang memerlukan investasi asing memerlukan stabilitas keamanan. Oleh karena itu, diperlukan pemberantasan kaum kriminal, antara lain dengan membunuh dan menghilangkan pelaku tindak kriminal sebagai 'shock therapy'. Jadi motif ideologi pembangunanisme (dalam hal ini diwujudkan sebagai stabilitas keamanan) ditonjolkan sebagai alat pengabsahan (legitimasi) pembunuhan melawan hukum dan penghilangan paksa.⁴⁶⁹

Kasus Tanjung Priok 1984 dan Talangsari, Lampung 1989

Pada tahun 1984 terjadi peristiwa penembakan masyarakat sipil di Tanjung Priok (Jakarta), yang mengakibatkan sejumlah orang meninggal luka-luka dan sekitar 10 orang dinyatakan hilang. Sedangkan pada tahun 1989, penembakan masyarakat sipil terjadi di Talangsari (Lampung) dan 218 orang dinyatakan hilang. Dalam kedua peristiwa tersebut yang terlibat dalam penembakan dan penghilangan paksa adalah aparat TNI. Konteks politik di tahun-tahun ini adalah pemantapan dan penerapan ideologi pembangunanisme (stabilitas keamanan dan politik, pembangunan ekonomi) yang terwujud dalam ideologisasi 'asas tunggal Pancasila' untuk menjamin stabilitas politik. Korban dalam kedua peristiwa itu adalah kelompok Muslim yang dituduh sebagai kelompok 'ekstrim kanan' yang anti-Pancasila'. Motif di balik pembunuhan dan penghilangan paksa dalam kedua peristiwa itu dengan demikian adalah ideologi 'anti ekstrim kanan' atau ideologi 'anti Islam kanan'.⁴⁷⁰

Kasus DOM di Aceh

Selama diterapkannya 'masa DOM' (Daerah Operasi Militer) di Aceh tercatat 874 kasus penghilangan paksa. Sedangkan di Papua sejak tahun 1971 sampai dengan 2001 tercatat 23 orang yang hilang secara paksa. Para korban diduga diambil aparat TNI/POLRI di rumah mereka atau di tempat lain, dan setelah itu tidak diketahui keberadaannya. Para korban umumnya dituduh sebagai anggota gerakan separatis oleh TNI. Dengan demikian di balik pembunuhan dan penghilangan paksa di kedua 'Daerah Operasi Militer' (di Aceh dan Papua) ideology NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia) yang dijadikan alat pengabsahan melawan 'segala bentuk separatisme'.⁴⁷¹

469 *Ibid.*

470 *Ibid.*

471 *Ibid.*

Kasus 27 Juli 1996

Peristiwa penyerangan kantor DPP PDI di jalan Diponegoro, Jakarta pada tanggal 27 Juli 1996 juga mengakibatkan lima orang korban meninggal, 149 luka-luka, dan korban hilang sebanyak 23 orang yang sampai sekarang tidak diketahui keberadaannya. Peristiwa penyerangan itu terjadi dalam konteks penerapan strategi korporatisme oleh Negara untuk mengontrol, mendominasi dan menghegemoni semua anasir politik dan unsur masyarakat sipil di bawah slogan 'persatuan dan kesatuan nasional'.⁴⁷²

Dengan pertimbangan bahwa kasus penghilangan paksa yang dilakukan pada periode 1997-1998 memiliki kekhasan sendiri; a) sebagai tindakan yang spesifik dalam bentuk penculikan dan penghilangan orang, b) mendapatkan *public expose* yang meluas, c) terdapat data dan informasi yang relatif lengkap baik oleh NGO maupun lembaga negara, d) melibatkan secara langsung pimpinan-pimpinan militer, dan e) sedang berada dalam proses hukum oleh lembaga penegak hukum, maka tulisan ini secara spesifik difokuskan pada peristiwa penghilangan paksa aktifis prodemokrasi tahun 1997-1998.

Kasus Penculikan Aktifis Prodemokrasi 1997 - 1998

Kasus penghilangan paksa ini pun bermula dari akan diberlangsungkannya pemilu 1997 pada tanggal 29 Mei. Pemilu ini menjadi istimewa dibandingkan pemilu-pemilu sebelumnya karena diwarnai gejolak internal di tubuh salah satu partai kontestan pemilu, yaitu PDI. PDI terbelah menjadi 2 kubu, yaitu PDI Soerjadi (yang diakui oleh pemerintah) dan PDI Mega (yang diakui oleh mayoritas massa anggota PDI). Pemilu 1997 tidak bisa terlepas dari peristiwa sebelumnya seperti peristiwa 27 Juli 1996 yang terjadi di Jakarta. Karena mulai dari sinilah pertikaian elit politik di Indonesia dimulai, kemudian yang menyebabkan berbagai macam peristiwa, termasuk salah satunya penghilangan paksa.

Dari hasil temuan di berbagai sumber yang membahas tentang kasus penghilangan orang secara paksa tahun 1997/1998, maka didapatkan ada tiga konteks politik dan setting waktu penghilangan paksa dan penculikan yang dilakukan pada waktu itu.

1. Penculikan yang berlangsung sepanjang pengamanan Pemilu 1997. Korban-korbannya ialah Deddy Hamdun, Noval Alkatiri, Ismail dan M Yusuf yang dianggap sebagai para pendukung Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Yani Afri (Ryan) dan Sonny sebagai pendukung Partai Demokrasi Indonesia versi Megawati.
2. Penculikan yang terjadi sepanjang pengamanan Sidang Umum MPR 1998. Korban-korbannya adalah Pius Lustrilanang, Desmond Junaedi Mahesa, Haryanto Taslam, Petrus Bimo Anugerah, Suyat, Raharja Waluya Jati, Faisol Riza, Andi Arief, Herman Hendrawan, Nezar Patria, Aan Rusdianto, dan Mugiyanto.

472 *Ibid.*

3. Penculikan yang terjadi menjelang tumbangnya rezim Soeharto, sekitar 13-15 Mei 1998. Korban-korbannya adalah yadin Muhidin, Hendra Hambali, Gilang, dan beberapa nama lain dari kalangan mahasiswa, pekerja, maupun masyarakat umum.

Dari ketiga konteks politik, setting waktu dan cakupan wilayah serta latar belakang mereka yang menjadi korban penculikan dapat ditarik kesimpulan, para pelaku penculikan merupakan sebuah kekuatan terkendali, dan punya kemauan politik cukup kuat untuk mempertahankan kekuasaan dengan memakai cara-cara kekerasan.

Tabel 12. Mereka yang menjadi Korban⁴⁷³

Korban penculikan sepanjang pengamanan Pemilu 1997		
Nama	Aktivitas	Terakhir terlihat
Deddy Hamdun	Aktif di Partai Persatuan Pembangunan (PPP).	la dilaporkan hilang sejak tanggal 29 Mei 1997, bersama dengan rekannya Noval Alkatiri dan Ismail, supir Dedi Hamdun dan belum kembali sampai sekarang.
Noval Alkatiri	Pendukung Mega-Bintang pada Kampanye Pemilihan Umum (Pemilu) 1997	Dilaporkan hilang sejak tanggal 29 Mei 1997 dan belum kembali sampai sekarang.
Ismail	Sopir dari Dedi Hamdun.	la dilaporkan hilang sejak tanggal 29 Mei 1997 dan belum kembali sampai sekarang.
Yani Afri (Ryan)	Anggota PDI pro Megawati. Saat kampanye Pemilu 1997, ia menunjukkan keberpihakannya pada Megawati. Sopir angkutan metromini	Pada 23 April 1997, sejumlah aparat berseragam dari Komando Distrik Jakarta Utara mendatangi tempat tinggalnya di Rumah Susun Tanah Abang, Blok 36, Lantai 3. Mereka lalu membawa Yani Afri (Ryan) bersama rekannya, Sony, ke kantor Kodim tersebut. Ryan ditahan disana, dan sesudahnya ia tak pernah pulang untuk sampai sekarang.
Sonny	Soni adalah rekan Yani Afri sebagai sesama supir dan pendukung PDI Megawati. Di PDI ia termasuk fungsionaris Dewan Pimpinan Cabang (DPC) Partai Demokrasi Indonesia (PDI) Jakarta Utara.	Soni ditangkap bersama dengan Yani. Afri dan dilaporkan hilang pada tanggal 26 Mei 1997. Hingga sekarang Soni belum kembali.
Muhammad Yusuf	la bekerja sebagai guru dan tidak punya aktivitas politik	Hilang sejak tanggal 7 Mei 1997 saat kampanye PPP. Namun ia baru dilaporkan hilang oleh pihak keluarga ke KontraS pada tanggal 8 Juni 1998. Dicurigai M Yusuf menghilang akibat masalah kampanye pada saat itu. Pada tanggal 7 Mei 1997, ia didatangi oleh orang-orang bertato yang datang ke rumahnya dan dibawa pergi. Semenjak itu ia menghilang dan belum kembali.
Sekitar SU MPR 1998		
Mereka yang masih hilang		
Wiji Thukul	Dikenal sebagai penulis puisi revolusioner yang juga seorang organizer rakyat yang militan, hampir semua karya puisinya berisi protes tajam terhadap kediktatoran rezim orde baru. Selain menciptakan karya-karya puisi dia juga menciptakan lukisan cukil kayu. Terakhir kali Thukul aktif di JAKKER (Jaringan Kerja Kesenian Rakyat).	Menurut Japp Erkelens, teman baik Thukul dari <i>Koninklijk Instituut Voor Taal, Land en Volkenkunde</i> (KITLV), dia terakhir bertemu Thukul Desember 1997. Namun sejumlah orang masih melihatnya di Jakarta pada April 1998. Pada Mei 1998, ia baru benar-benar menghilang. Hingga sekarang Wiji Thukul belum kembali.
Suyat	Mahasiswa fakultas sosial dan politik di Universitas Slamet Riyadi (Unisri) Solo, dia aktif dalam kegiatan Partai Rakyat Demokratik (PRD) dan juga merupakan anggota SMID cabang Solo	Diculik pada tanggal 12 Februari 1998 di Solo dan sampai saat ini tidak diketahui keberadaannya

473 Data diolah dari sumber KontraS, IKOHI dan Komnas HAM

H e r m a n Hendrawan	Mahasiswa Universitas Airlangga, aktifis Partai Rakyat Demokratik (PRD).	Pada 12 Maret 1998 Herman diculik setelah para pengurus KNPD menggelar jumpa pers menolak pidato pertanggungjawaban presiden Soeharto. Menurut kesaksian Pius, Herman diculik di Megaria. Sampai saat ini Herman Hendrawan masih hilang.
Bimo Petrus	Mahasiswa di Sekolah Tinggi Filsafat (STF) Driyarkara dan Universitas Airlangga, juga aktif dalam beberapa kegiatan politik seperti di Solidaritas Mahasiswa Indonesia untuk Demokrasi (SMID) sebagai pengurus pusat dan Partai Rakyat Demokratik (PRD).	Pada tanggal 13 Maret 1998, ketika Aan Rusdianto, Nezar Patria dan Mugiyanto ditangkap di rusun Klender, Bima sempat melihat aksi penangkapan tersebut dan akhirnya meninggalkan tempat tersebut. Tanggal 31 Maret 1998, merupakan hari terakhir Bima berjumpa dengan teman-temannya. Hingga saat ini, Bima belum kembali.
Mereka yang dikembalikan		
Desmond J. Mahesa	Direktur Lembaga Bantuan Hukum Nusantara (LBHN) Jakarta	Diculik pada tanggal 3 Februari 1998 Penculikan dilakukan oleh sekelompok orang di depan kantor GMKI (Gerakan Mahasiswa Kristen Indonesia) Salemba, Jakarta Pusat. Pada tanggal 3 April 1998 dia dibebaskan oleh penculik dan diantar ke Bandara Soekarno Hatta
Pius Lustrilanang	Aktifis ALDERA dan Solidaritas untuk Amin dan Mega (SIAGA)	la diculik pada tanggal 4 Februari 1998 pukul 13.00 di depan RSCM. la kemudian dilepaskan pada tanggal 4 April 1998 dengan diantarkan ke Bandara Soekarno-Hatta dan dibelikan tiket ke Palembang.
Haryanto Taslam	Pimpinan PDI Pro Megawati, aktif dalam menggalang massa pro demokrasi.	la diculik pada tanggal 8 Maret 1998, 40 hari disekap lalu diantarkan ke Bandung
Raharja Waluya Jati	Aktif di Partai Rakyat Demokratik (PRD) dan Jaringan Kerja Rakyat (Jaker).	Jati diculik bersamaan dengan Faisol Riza pada tanggal 12 Maret 1998 di RSCM. Pada tanggal 26 April 1998, jati dilepaskan oleh para penculiknya. Dia diantarkan ke jembatan fly over Cipinang, dengan dibekali tiket kereta bisnis jurusan Semarang dan uang saku.
Faisol Riza	Ketika diculik, ia adalah salah satu pimpinan PRD.	Pada tanggal 12 Maret 1998, dia diculik bersama dengan Raharja Waluya Jati di RSCM. Riza dibebaskan tanggal 17 Mei 1998, 5 hari sebelum Soeharto lengser. Reza langsung kembali ke Purbolinggo, ke rumah orang tuanya
Aan Rusdianto	Aktifis Partai Rakyat Demokratik (PRD) dan Solidaritas Mahasiswa untuk Demokrasi Indonesia (SMID).	Diculik pada tanggal 13 Maret 1998 di kediamannya saat itu di rusun Klender, lalu disekap, diinterogasi dan disiksa di tempat rahasia selama 2 hari, tanggal 15 Maret dipindahkan ke Polda Metrojaya dan pada tanggal 6 Juni 1998 ditanggguhkan penahanannya.
Nezar Patria	Aktifis Partai Rakyat Demokratik (PRD) dan Solidaritas Mahasiswa untuk Demokrasi Indonesia (SMID).	Diculik pada tanggal 13 Maret 1998 di kediamannya saat itu di rusun Klender, lalu disekap, diinterogasi dan disiksa di tempat rahasia selama 2 hari, tanggal 15 Maret dipindahkan ke Polda Metrojaya dan pada tanggal 6 Juni 1998 ditanggguhkan penahanannya
Mugiyanto	Aktifis Partai Rakyat Demokratik (PRD) dan Solidaritas Mahasiswa untuk Demokrasi Indonesia (SMID).	Diculik pada tanggal 13 Maret 1998 di kediamannya saat itu di rusun Klender, lalu dibawa ke Koramil Duren Sawit, Kodim Jakarta Timur, lalu disekap, diinterogasi dan disiksa selama 2 hari di tempat misterius. Pada tanggal 15 Maret diserahkan ke Polda Metrojaya dan pada tanggal 6 Juni 1998 ditanggguhkan penahanannya.
Andi Arif	Ketika diculik di Lampung, ia adalah salah satu <i>pentolan</i> Partai Rakyat Demokratik (PRD).	la ditangkap di rumah kakaknya pada tanggal 28 Maret 1998 di jalan Ki Maja, Way Halim Indah Bandar Lampung. Pada tanggal 14 Juli 1998, Andi Arief dibebaskan dari tahanan Polda Metro Jaya dengan status penanggihan penahanan.
Sekitar turunya Presiden Suharto 1998		
Triyono		Dilaporkan sejak pada tanggal 13 Mei 1998 dan belum kembali sampai sekarang. pada tanggal 2 Juni 1998 keluarganya menerima telegram tanpa nama pengirim, yang isinya bahwa anaknya yang bernama Triyono telah diculik saat kerusuhan tanggal 13 Mei di Jakarta.
Abdun Naser		Dilaporkan hilang sejak tanggal 14 Mei 1998 dan belum kembali sampai sekarang.
Ucok Munandar Siahaan	Kuliah di STIE Perbanas Aktivasnya tidak begitu diketahui oleh pihak keluarganya selain sebagai seorang mahasiswa apalagi untuk ikut politik	Pada tanggal 13 Mei, Ucok pamit kepada orang tuanya untuk pergi. la dilaporkan hilang sejak tanggal 14 Mei 1998 dan belum kembali hingga sekarang.

Yadin Muhidin	Bukan pemuda yang aktif dengan kegiatan-kegiatan politik	Dilaporkan hilang sejak tanggal 14 Mei 1998 dan belum kembali hingga sekarang
Hendra Hambali	Pelajar Sekolah Menengah Atas diketahui berada di daerah Glodok, Jakarta Barat, ketika kerusuhan terjadi	Dlaporkan hilang sejak tanggal 15 Mei 1998 dan belum kembali hingga sekarang.
Yang hilang dan ditemukan meninggal		
Leonardus "Gilang" Nugroho	Pengamen di Solo dan aktif dalam organisasi mahasiswa dan anggota PRD. Pada tanggal 21 Mei 1998 ia sempat berorasi dalam aksi penurunan Suharto dan sore harinya berpamitan pada orangtuanya untuk ke Madiun karena mendapatkan pekerjaan.	Setelah dua hari kemudian tidak ada kabar dari Gilang, keluarganya melaporkan hal tersebut kepada para aktivis mahasiswa. Pada tanggal 23 Mei 1998 jenazah gilang ditemukan pada tanggal 29 Mei, setelah diotopsi, pada tanggal 31 Mei 1998 keluarga serta beberapa pengacara mengambil jenazah Gilang.

Dugaan Pelaku

Dalam peristiwa ini, DKP yang dibentuk oleh Panglima ABRI Jenderal Wiranto telah membuktikan adanya keterlibatan Letjen Prabowo Subianto, Mayjen Muchdi PR, dan Kol. Chairawan. Selain itu, Mahkamah Militer Tinggi II Jakarta juga membuktikan keterlibatan 11 anggota Tim Mawar Kopassus yang terdiri dari

1. Mayor (Inf) Bambang Kristiono,
2. Kapten (Inf) F.S Muthazar,
3. Kapten (Inf) Nugroho Sulistyو Budi,
4. Kapten (Inf) Yulius Selvanus,
5. Kapten (Inf) Untung Budiarto
6. Kapten (Inf) Djaka Budi Utama,
7. Kapten (Inf) Fauka Noor Farid,
8. Sersan Kepala (Serka) Sunaryo,
9. Sersan Kepala (Serka) Sigit Sugianto,
10. Sersan Satu (Sertu) Sukadi,
11. Kapten (Inf) Dadang Hendra Yudaha.

Selain itu, penyelidikan oleh lembaga-lembaga yang menangani kasus tersebut seperti KontraS dan IKOHI, serta penyelidikan di Komnas HAM, ditemukan juga adanya hubungan kasus penculikan tersebut dengan pihak-pihak lain di dalam tubuh TNI dan Polri dalam tingkat keterlibatan yang berbeda-beda. Pihak-pihak tersebut diantaranya adalah:

1. **Soeharto**, sebagai panglima tertinggi dan juga Presiden, memberikan daftar nama sejumlah aktivis yang harus 'diselidiki' kepada Danjen Kopassus, Letjen (Purn.) Prabowo Subianto⁴⁷⁴. Namun menurut Prabowo, dia bukan satu-satunya panglima yang menerima daftar nama tersebut. Dari daftar nama yang diberikan oleh Soeharto inilah tim Mawar Kopassus menterjemahkannya menjadi serangkaian penculikan, penahanan, penyiksaan dan penghilangan secara paksa.
2. **Feisal Tanjung**, mantan Panglima ABRI, mempunyai kewenangan dalam menggerakkan pasukan ABRI yang berada dalam garis komandonya. Dalam pengakuan Prabowo di pemeriksaan Dewan Kehormatan Perwira (DKP), ia mengaku salah menganalisa perintah Bawah Kendali Operasi (BKO). Sementara Subagyo HS, selaku ketua DKP, menolak untuk memberitahu siapa yang memberikan perintah BKO. Sedangkan yang bisa menggerakkan Grup IV Sandi Yudha Kopassus dengan inti kesatuan "Tim Mawar", hanya Danjen Kopassus yang saat itu dijabat Prabowo Subianto, atau Panglima TNI Feisal Tanjung dan Panglima Tertinggi TNI yakni Presiden Soeharto⁴⁷⁵.
3. **Wiranto**, Panglima ABRI 1998-1999, sebelumnya Kepala Staff Angkatan Darat 1997-1998, juga memegang peranan penting dalam menggerakkan pasukan ABRI. Dalam pengakuan Mayor Bambang Kristiono, Jenderal Wiranto ketika menjabat sebagai Kepala Staff Angkatan Darat (Kasad) ABRI, saat itu juga sudah tahu tentang operasi tim Mawar⁴⁷⁶.
4. **R. Hartono**, Mantan Kepala Staff Angkatan Darat, juga memiliki kewenangan untuk menggerakkan pasukan Angkatan Darat yang merupakan jalur komandonya KASAD. R. Hartono juga dicurigai sebagai orang yang memiliki peranan dalam memberikan perintah BKO kepada Danjen Kopassus.
5. **Prabowo Subianto**, Danjen Kopassus 1996-1998. Operasi penculikan aktivis dilakukan ketika Prabowo menjadi Danjen Kopassus. Dalam pemeriksaan DKP, Prabowo diberhentikan karir militernya karena terbukti terlibat dalam kasus penculikan aktivis. Prabowo mengaku memberi instruksi kepada anak buahnya untuk mengungkap sejumlah gerakan yang dinilai radikal saat itu.
6. **Mayjen Muchdi PR**, Danjen Kopassus 28 Maret 1998-22 Mei 1998. Ketika Mayjen TNI Muchdi PR diangkat menjadi Danjen Kopassus menggantikan Prabowo Subianto, pada hari yang sama, Andi Arief diculik oleh tim Mawar dari rumah kakaknya di Lampung. Artinya pada saat dia menjadi Danjen Kopassus, masih ada beberapa orang yang diculik masih disekap dan ditahan di Cijantung, dan kemungkinan besar Muchdi PR sebagai orang nomor satu di Cijantung, mengetahui hal ini.
7. **Kolonel Chairawan**, Komandan Group IV Sandi Yudha. Menurut pengakuan mayor Bambang Kristiono yang mengaku sebagai pimpinan tim Mawar, ia melaporkan operasi penculikan ke Kolonel Chairawan. Hasil dari operasi tim tersebut selalu disampaikan Bambang melalui laporan rutin dalam kapasitasnya sebagai Komandan Batalyon 42 kepada Komandan Group IV Kol. Chairawan⁴⁷⁷.
8. **Sjafrie Sjamsoeddin**, Pangdam Jaya. Mengakui pernah menculik Nezar Patria di rusun Klender. Artinya dia juga bertanggung jawab terhadap penculikan Nezar Patria, Aan Rusdianto dan Mugiyanto, karena ketiga

474 *Panji Masyarakat*, No 28 Th III, 27 Oktober 1999

475 *Majalah Forum Keadilan*, Edisi Khusus, 17 Agustus 1998

476 *Xpos*, No 07/II/25 Februari-3 Maret 1999

477 *Harian Kompas*, 24 Februari 1999.

orang ini diculik di tempat dan waktu yang sama.

9. **Dandim Jakarta Timur.** Menurut pengakuan Mugiyanto, salah satu korban penculikan, setelah dia diculik dari rusun Klender, dia sempat dibawa ke KODIM Jakarta Timur, sebelum dibawa ke Markas Kopassus di Cijantung. Sebelumnya dibawa ke KODIM Jakarta Timur, bahkan sempat diperiksa di Koramil Duren Sawit.
10. **Danramil Duren Sawit.** Mugiyanto, salah seorang korban penculikan, sempat 'mampir' dan diperiksa selama 30 menit di Koramil Duren Sawit setelah dia diculik dari Rusun Klender.
11. **Diby Widodo,** *Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri).* Dia dianggap bertanggungjawab atas tindakan anak buahnya. Karena pemeriksaan terhadap korban penculikan juga sempat dilakukan oleh pihak kepolisian.
12. **Dai Bachtiar,** *Kadispen Mabes Polri.* Mengatakan menahan Andi Arief sejak 29 Maret 1998.
13. **Nurfaizi,** *Dankorserse Mabes Polri.* Menerima Andi Arief dari penculik.
14. **Nugroho Djayusman,** *Kepala Kepolisian Daerah Metro Jaya.* Bertanggung jawab atas tindakan anak buahnya, dan mengetahui korban-korban penculikan yang berada di sel Polda Metro Jaya, dan sempat mengunjungi sel Mugiyanto, serta mengatakan 'hati-hati' kepada Mugiyanto.
15. **Mayor Arismunandar,** *Kepala Tim Penyidik Korban Penculikan di Polda Metro Jaya.* Dia menerima Nezar Patria, Aan Rusdianto, Mugiyanto dan Andi Arief dari tangan Kopassus untuk selanjutnya ditahan di Polda Metro Jaya. Dalam pemeriksaan di Polda Metro Jaya, yang bersangkutan memberikan informasi bahwa Faisol Reza, Raharja Waluya Jati dan Herman Hendrawan juga akan dibawa ke Polda Metro Jaya.

Upaya Mendesak Pertanggungjawaban Kasus Penghilangan Orang Secara Paksa

Sebagaimana sudah disampaikan di bagian awal tulisan ini, kasus penghilangan paksa aktivis prodemokrasi tahun 1997-1998 secara internal militer telah ditangani melalui DKP dan Mahkamah Militer. Sementara proses pidana umum berdasarkan Undang Undang No 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM masih sedang berjalan. Berikut ini adalah proses penanganan kasus tersebut.

1. Persidangan Tim Mawar

Pada tanggal 22 Desember 1998, Mahkamah Militer Tinggi II Jakarta digelar untuk mengadili sebelas prajurit andalan Kopassus yang tergabung dalam Tim Mawar. Tim Mawar diyakini bersalah karena kasus penghilangan paksa. Hakim mengatakan para terdakwa secara sah dan meyakinkan bersalah sesuai dengan ketentuan pasal 333 KUHP. Vonis yang dijatuhkan kepada majelis hakim yang dipimpin oleh Kolonel (CHK) Susanto lebih rendah dari tuntutan oditur militer kolonel (CHK) Harom Widjaya. (lihat tabel)

Tabel 13. Tim Mawar

NO	NAMA	VONIS	TUNTUTAN
1	Mayor (Inf) Bambang Kristiono	22 bulan, dipecat	26 bulan, dipecat
2	Kapten (inf) F. Musthazar	20 bulan, dipecat	26 bulan, dipecat
3	Kapten (Inf) Nugroho Sulistyoyo	20 bulan, dipecat	22 bulan, dipecat
4	Kapten (Inf) Yulius Selvanus	20 bulan, dipecat	26 bulan, dipecat
5	Kapten (Inf) Untung Budi	20 bulan, dipecat	26 bulan, dipecat
6	Kapten (Inf) Dadang Hendra	16 bulan	22 bulan
7	Kapten (Inf) Djaka Budi Utama	16 bulan	22 bulan
8	Kapten (Inf) Fauka Noor Farid	16 bulan	22 bulan
9	Serka Sunaryo	12 bulan	15 bulan
10	Serka Sigit Sunaryo	12 bulan	15 bulan
11	Sertu Sukadi	12 bulan	15 bulan

2. Pemeriksaan yang dilakukan Dewan Kehormatan Perwira

Dewan Kehormatan Perwira (DKP) kemudian dibentuk oleh Pangab Jenderal Wiranto. Hal ini disinyalir untuk membersihkan citra ABRI, yang pada saat itu telah rusak karena kasus penculikan ini. Letjen (Purn) Prabowo Subianto kemudian diberhentikan dengan hormat oleh Panglima ABRI, Jenderal Wiranto, atas saran dari Dewan Kehormatan Perwira (DKP). Dua perwira lain yang diduga terlibat dalam kasus penculikan aktivis, Mayor Jenderal Muchdi P.R dan Kolonel Chairawan juga diperiksa oleh DKP. Mereka kemudian juga dibebastugaskan dari semua tugas, jabatan dan struktur di ABRI.

Menurut Jenderal Wiranto selaku Panglima ABRI, tak tertutup kemungkinan bahwa Prabowo bisa dibawa ke Mahkamah Militer (Mahmil) asalkan bila dalam proses persidangan Mahmil terhadap 11 anggota Kopassus yang sedang diproses terbukti bahwa mereka diperintah oleh tiga perwira tersebut. Anehnya, Mayor Bambang Kristiono, seseorang yang berpangkat tertinggi dalam kelompok penculik yang bernama Satuan Tugas Tim Mawar, mengaku mereka berinisiatif sendiri melakukan penculikan. Mereka didakwa melanggar Pasal 328 KUHP tentang penculikan yang ancaman hukuman maksimalnya 12 tahun penjara. Mereka dituduh sebagai pelaku penculikan terhadap sembilan aktivis politik.

3. Upaya Penyelesaian Kasus Penghilangan Paksa 1997-1998 secara Hukum

Walaupun kasus penghilangan paksa aktifis pro demokrasi 1987-1998 sudah ditangani oleh pengadilan militer dan Dewan Kehormatan Perwira pada tahun 1999, masyarakat, terutama keluarga korban tetap mendesak pemerintah untuk menuntaskannya. Ada beberapa alasan fundamental yang mendasari tuntutan ini, diantaranya adalah:

1. Pengadilan Militer dan DKP hanya mekanisme internal di dalam tubuh ABRI (TNI), yang dikenakan kepada anggota TNI yang melakukan tindakan indisipliner. Mekanisme tersebut tidak bisa digunakan sebagai mekanisme pertanggungjawaban hukum atas tindak pidana yang terjadi yang melibatkan masyarakat di luar lingkungan TNI. Terlebih lagi tindakan yang dilakukan oleh anggota satuan TNI tersebut adalah tindak pidana penghilangan orang secara paksa yang pada saat kejadian sudah dimasukkan oleh Perserikatan

Bangsa Bangsa (PBB) sebagai tindak pidana serius.⁴⁷⁸ Pengadilan militer tidak memiliki kompetensi untuk menangani kasus pelanggaran berat hak asasi manusia.

2. Proses internal TNI tersebut tidak bisa menjawab pertanyaan mengenai nasib dan keberadaan korban lain yang masih hilang. Materi pengadilan militer hanya mengenai tindakan yang dilakukan oleh satuan Tim Mawar Kopassus terhadap sembilan orang yang telah mereka culik dan dilepaskan, dan tidak mencakup beberapa korban lain yang tidak mereka kembalikan. Menurut kesaksian Desmond J. Mahesa, Pius Lustrilanang, Faisol Riza, Raharja Waluya Jati, Andi Arief dan Haryanto Taslam, beberapa korban lain yang sampai saat ini masih hilang pernah disekap di tempat pengekangan yang mereka tempati, seperti Yani Afri alias Ryan, Herman Hendrawan, dan Dedy Hamdun. Oleh karena itu, Tim Mawar Kopassus tidak bisa melepaskan tanggung jawab atas beberapa korban yang sampai kini masih hilang.
3. Penanganan internal melalui pengadilan militer dan DKP karenanya tidak bisa memenuhi hak-hak korban yang meliputi atas kebenaran, keadilan, pemulihan dan jaminan ketidakberulangan. Hak atas kebenaran tidak terpenuhi karena informasi seputar peristiwa penghilangan paksa pada periode 1997-1998 tidak terungkap secara gamblang, dan bahkan beberapa korban yang masih hilang tidak diketahui rimbanya sampai saat ini.⁴⁷⁹ Hak atas keadilan, dalam artian peradilan yang *fair* dan imparial juga tidak terpenuhi karena yang digelar adalah pengadilan militer. Hak atas pemulihan (*reparasi*) yang meliputi rehabilitasi, kompensasi dan restitusi juga sama sekali tidak tersentuh. Oleh sebab itu, jaminan ketidakberulangan (*the guarantee of non repetition*) tidak ada, karena langkah-langkah reformasi kelembagaan juga tidak terjadi.

Atas dasar itulah, sejak tahun 1998, korban, keluarga korban dan organisasi-organisasi HAM pendamping korban melakukan advokasi mendorong adanya pertanggungjawaban negara atas peristiwa tersebut.

Jalan Terjal Menuju Pengadilan HAM

Karena perjuangan korban dan keluarga korban yang tak pernah kenal lelah, pada tanggal 23 September 2003 Komnas HAM membentuk Tim Pengkajian Penghilangan Orang secara Paksa. Tim yang dibentuk berdasarkan mandat Undang-Undang No 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia ini diketuai oleh M.M. Billah. Pada masa akhir kerjanya, Tim pengkajian ini merekomendasikan dibentuknya sebuah tim penyelidikan pro justisia yang didasarkan pada mandat Undang-Undang No 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM.

Tim penyelidikan ini akhirnya dibentuk pada tanggal 1 Oktober 2005, dan diketuai oleh Komisioner Komnas HAM Ruswiyati Suryasaputra. Tim penyelidikan yang bertajuk Tim *ad hoc* Penyelidik Pelanggaran HAM yang Berat Peristiwa Penghilangan Orang Secara Paksa Periode 1997/1998 ini dibentuk berdasarkan SK Komnas

478 Deklarasi PBB tentang Penghilangan Paksa tahun 1992.

479 Sebagai perbandingan model penanganan peristiwa penghilangan paksa adalah Argentina yang pada tahun 1984-1985 membentuk Komisi Penyelidik untuk Penghilangan Paksa (CONADEP), yang berhasil mengungkap motif, pola, korban, pelaku, metode penghilangan, tempat penyiksaan dan rekomendasi-rekomendasi untuk mencegah keberulangan. Informasi lengkap bisa membaca laporan akhir CONADEP yang berjudul *Nunca Mas*.

No. 23/Komnas/X/2005 dengan jangka waktu kerja 1 Oktober 2005 s/d 31 Desember 2005, dan diperpanjang masa tugasnya s/d 31 Maret 2006⁴⁸⁰ beserta penambahan personel⁴⁸¹.

Tim *Ad hoc* Penyelidikan Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yang Berat Peristiwa Penghilangan Orang Secara Paksa ini akhirnya bekerja sampai dengan 30 Oktober 2006. Dalam menjalankan tugasnya, tim ini telah meminta keterangan dari 77 (tujuh puluh tujuh) orang saksi, yaitu saksi korban maupun keluarga korban dan masyarakat umum 58 (lima puluh delapan) orang, saksi anggota/purnawirawan POLRI 18 (delapan belas) orang, saksi purnawirawan TNI 1 (satu) orang. Disamping itu, dalam rangka pelaksanaan penyelidikan, Tim *Ad hoc* Penyelidikan Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yang Berat Peristiwa Penghilangan Orang Secara Paksa Periode 1997-1998 telah melakukan kunjungan lapangan sebanyak 16 (enam belas) kali.⁴⁸² Pada laporan akhir, tim *ad hoc* ini menyimpulkan, antara lain:

“Terdapat bukti permulaan yang cukup untuk menduga terjadinya pelanggaran hak asasi manusia yang berat dalam peristiwa penghilangan orang secara paksa periode 1997-1998 dalam bentuk pembunuhan, perampasan kemerdekaan atau kebebasan fisik secara sewenang-wenang, penyiksaan, penganiayaan, dan penghilangan orang secara paksa terhadap penduduk sipil. Di samping itu, perbuatan tersebut merupakan bagian dari serangan yang ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil, yaitu suatu rangkaian perbuatan yang dilakukan terhadap penduduk sipil sebagai kelanjutan kebijakan penguasa. Karena perbuatan tersebut juga dilakukan secara meluas dan sistematis, maka bentuk-bentuk perbuatan tersebut dapat dikategorikan sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan”.⁴⁸³

Tim *ad hoc* Komnas HAM juga menyimpulkan penanggung jawab:

- a. Komandan atau atasan yang tidak mencegah, menghentikan, atau menyerahkan pelaku kepada pejabat yang berwenang untuk diproses menurut hukum.
- b. Penanggung jawab individual atau pelaku di lapangan sehingga terjadinya tindak kejahatan itu sendiri; dan *joint criminal enterprise*.

Selanjutnya tim *ad hoc* menemukan adanya nama-nama pelaku yang diduga terlibat berdasarkan bentuk pertanggungjawaban pidana pada peristiwa Penghilangan Orang Secara Paksa Pada Periode 1997-1998, terutama namun tidak terbatas pada sebanyak 27 (dua puluh tujuh) orang, yang meliputi: a) Individu-individu yang diduga melakukan tindak pidana kejahatan terhadap kemanusiaan secara langsung sebanyak 11 (sebelas) orang, b) Individu-individu yang patut dimintai pertanggungjawabannya berdasarkan prinsip tanggung jawab komando sebanyak 10 (sepuluh) orang, c) Individu-individu yang patut dimintai pertanggungjawabannya berdasarkan prinsip *Joint Criminal Enterprise* sebanyak 6 (enam) orang.⁴⁸⁴

480 SK Komnas HAM No.29/Komnas HAM/XII/2005

481 SK Komnas HAM No 30/KOMNAS HAM/XII/2005

482 Komnas Ham, *Ringkasan Eksekutif Hasil Penyelidikan Tim Ad Hoc Penyelidikan Pelanggaran HAM yang Berat Peristiwa Penghilangan Orang Secara Paksa Periode 1997-1998*, (Jakarta: Komnas HAM, 2006).

483 *Ibid.*

484 *Ibid.*

Pada akhir laporannya, tim *ad hoc* Komnas HAM menyebutkan 3 rekomendasi, yang meliputi:

1. Meminta kepada Jaksa Agung untuk menindaklanjuti hasil penyelidikan ini dengan dengan penyidikan baik terhadap peristiwa yang terjadi sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM (korbannya sudah kembali) maupun peristiwa yang sampai dengan sekarang masih berlangsung (korbannya yang sampai dengan sekarang belum kembali).
2. Menyampaikan hasil penyelidikan ini kepada DPR RI dan Presiden untuk mempercepat proses pembentukan Pengadilan HAM *ad hoc* terhadap peristiwa penghilangan orang secara paksa periode 1997-1998 yang terjadi sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM (korbannya sudah kembali).
3. Mengupayakan kompensasi, restitusi dan rehabilitasi bagi para korban maupun keluarga korban dalam peristiwa penghilangan orang secara paksa 1997 – 1998.

Pada bulan November 2006, Komnas HAM menyerahkan laporan akhir penyelidikan kasus penghilangan paksa aktifis tahun 1997-1998 ke Jaksa Agung untuk proses penyidikan. Namun sampai saat ini (Mei 2009), Jaksa Agung masih belum melakukan penyidikan sebagaimana dimandatkan oleh undang-undang. Jaksa Agung berpendapat, penyidikan baru bisa mereka lakukan bila Presiden sudah membentuk pengadilan HAM *ad hoc*.

Desakan dan argumen yang disampaikan tidak hanya oleh organisasi HAM, tetapi juga Komnas HAM dan DPR agar Jaksa Agung melakukan penyidikan tidak pernah digubris. Sikap Jaksa Agung yang hanya mengedepankan hal-hal yang prosedural daripada yang substantif ini setidaknya telah mengorbankan usaha-usaha penyelesaian kasus “Kerusuhan Mei 1998” dan kasus “Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II” dan kasus “Penghilangan Paksa Aktifis Pro Demokrasi 1997-1998”.

Lebih dari itu, putusan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 21 Februari 2008 yang mengabulkan sebagian permohonan Eurico Guterres, tentang kata “dugaan” dalam Penjelasan Pasal 43 ayat (2) Undang-Undang Nomor 26 tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia sebenarnya juga menuntut jaksa agung untuk segera melakukan penyidikan. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi mengamanatkan bahwa untuk menentukan perlu tidaknya pembentukan Pengadilan HAM *ad hoc* atas suatu kasus tertentu menurut *locus* dan *tempus delicti*⁴⁸⁵, memang perlu keterlibatan institusi politik yang mencerminkan representasi rakyat yaitu DPR. Akan tetapi, DPR dalam merekomendasikan pembentukan Pengadilan HAM *ad hoc* harus memperhatikan hasil penyelidikan dan penyidikan dari institusi yang memang berwenang, dalam hal ini Komnas HAM sebagai penyelidik dan Kejaksaan Agung sebagai penyidik. Ini berarti bahwa penyidikan jaksa agung harus dilakukan dulu, sebelum akhirnya DPR merekomendasikan Presiden membentuk Pengadilan HAM *ad hoc*.

Selain itu, sebenarnya ada satu hal sangat penting yang selama ini luput dari perhatian Jaksa Agung, DPR dan masyarakat, yaitu bahwa menyangkut kasus 13 orang yang masih hilang harus ditangani oleh Pengadilan

485 *Tempus delicti* bisa diartikan waktu terjadinya sebuah peristiwa hukum, sedangkan *locus delicti* berarti tempat atau lokasi terjadinya sebuah peristiwa hukum. Dari <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=6259&cl=Kolom>

HAM biasa, bukan *ad hoc*. Karenanya putusan politik dan rekomendasi DPR pada Presiden tidak diperlukan. Hal ini secara gamblang disebutkan dalam rekomendasi Tim *ad hoc* Komnas HAM seperti di atas, dan ditegaskan kembali oleh Ketua Komnas HAM:

“Kalau penyidikan Jaksa Agung sudah bisa menyidik saja langsung. Tapi kalau pengadilan HAM ad hoc, itu memang DPR harus mengusulkan. Nah, ini harus kita pilah. Kasus-kasus penculikan ini kan ada korban, yang kita selidiki ini kan 23 orang. Sepuluh orang sudah kembali. Nah, sepuluh orang yang sudah kembali ini, tentu karena peristiwa ini terjadi di masa lalu, harus melalui pengadilan HAM ad hoc. Tapi kalau yang 13 orang yang tidak ditemukan tanda-tanda kematiannya, diduga mereka masih terus mengalami kekerasan. Berarti itu kan perbuatan masih berlanjut. Ini bisa dengan pengadilan biasa. Tugas pemerintah, yaitu Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, menemukan mereka, menghentikan kekerasan yang mereka derita dan alami, dan mengembalikan mereka kepada keluarganya dalam kondisi apa pun.”⁴⁸⁶

Keengganan jaksa agung melakukan penyidikan kemudian direspon oleh DPR dengan membentuk Panitia Khusus (Pansus) kasus penghilangan orang pada bulan Februari 2007. Namun Pansus yang keberadaannya dikritisi oleh keluarga korban karena berpotensi mempolitisir kasus pelanggaran HAM ini juga tidak menghasilkan apa-apa, sampai masa kerjanya hampir berakhir.

Benang merah yang bisa ditarik dari kusutnya penyelesaian kasus penghilangan paksa aktivis prodemokrasi tahun 1997-1998 ini adalah tidak adanya politik hak asasi manusia yang substantif dari pemerintahan Presiden Yudhoyono. Politik hak asasi manusia yang lebih mengedepankan retorika, citra dan kemasam ini antara lain bisa dilihat secara gamblang pada keengganan jaksa agung menjalankan tugas penyidikan atas berbagai berkas kasus pelanggaran berat HAM yang menumpuk di mejanya, kegagalan membongkar dan menghukum pelaku pembunuhan aktifis HAM Munir, serta pembatalan UU KKR.

Penghilangan Paksa dan Kampanye Internasional

Untuk melengkapi dan memperkuat usaha-usaha yang sedang dilakukan di tingkat nasional, korban dan organisasi yang bergerak pada isu penghilangan paksa juga melakukan usaha-usaha di tingkat internasional. Usaha-usaha ini tidak ditujukan khusus untuk kasus penghilangan paksa tahun 1997-1998, tapi secara umum. Setidaknya ada tiga inisiatif yang selama ini telah dilakukan, yaitu dengan melakukan pengaduan dan kampanye ke mekanisme Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) seperti Dewan HAM PBB dan Pokja PBB untuk Penghilangan Paksa (Pokja PBB),⁴⁸⁷ pembuatan instrumen hukum internasional yang mengikat dan penggalangan solidaritas internasional.

486 Lihat wawancara VHR dengan Ketua Komnas HAM Abdul Hakim Garuda Nusantara tanggal 13 Desember 2006. Transkrip wawancara bisa dilihat di <http://www.vhrmedia.net/home/index.php?id=view&aid=3439&lang=>

487 Pokja yang dimaksud bernama lengkap *United Nations Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances* (UNWGEID) yang didirikan pada tahun 1980 oleh Komisi HAM PBB

Dalam memanfaatkan keberadaan mekanisme HAM PBB seperti Dewan HAM (sebelum tahun 2006 bernama Komisi HAM PBB) dan Pokja PBB, beberapa korban dan keluarga korban serta wakil organisasi korban dan pendamping seperti IKOHI dan KontraS telah beberapa kali menghadiri sidang kedua mekanisme tersebut, dan mengirimkan laporan kasus individual baik dengan mendatangi langsung maupun melalui komunikasi email.

Sampai dengan akhir tahun 2008, Pokja PBB menyebutkan adanya 165 kasus yang disampaikan Pokja PBB ke Pemerintah Indonesia. Dari 165 kasus tersebut, pemerintah telah mengklarifikasi 3 kasus, sementara sisanya 162 masih belum diselesaikan pemerintah (*outstanding*).⁴⁸⁸ Beberapa dari kasus yang disebutkan oleh Pokja adalah kasus peristiwa 1965, kasus di Timor Timur, kasus di Aceh, kasus di Papua, kasus di Poso, dan kasus 1997-1998. Laporan Pokja PBB ini sangat minim dibandingkan dengan realita penghilangan paksa di Indonesia karena keluarga korban dan organisasi HAM masih kesulitan memenuhi standar format laporan yang dibuat oleh Pokja PBB. Selama satu tahun terakhir beberapa organisasi korban melakukan pelatihan dan sosialisasi tentang standar pelaporan ini, dan diharapkan dalam beberapa waktu ke depan bisa melaporkannya ke Pokja PBB.

Selain meminta pemerintah mengklarifikasi kasus-kasus yang belum selesai, pada tanggal 12 Desember 2006, Pokja PBB juga telah menyampaikan permintaannya untuk melakukan misinya ke Indonesia. Pemerintah Indonesia mengatakan tidak bisa memenuhinya pada tahun 2007 dan meminta penundaan. Lalu Pokja mengajukan permintaan lagi pada tanggal 3 April 2008, tetapi pemerintah Indonesia belum menanggapi.

Usaha lain yang dilakukan di tingkat internasional adalah mendorong dibuatnya sebuah instrumen internasional yang secara hukum mengikat (*legally binding instrument*). Bersama-sama dengan federasi organisasi penghilangan paksa regional seperti AFAD (Asia), FEDEFAM (Amerika Latin), FEMED (Euro-Mediterrania) dan organisasi HAM internasional seperti *Amnesty International*, *Federation Internationale des Droite de l'Homme (FIDH)*, *Human Rights Watch*, *International Commission of Jurists (ICJ)*, *Aims for Human Rights* dan lain-lain, IKOHI dan KontraS telah terlibat secara aktif dalam lobi dan negosiasi di Komisi HAM PBB (sekarang Dewan HAM PBB) sejak tahun 2002. Hasilnya, pada bulan Desember 2006, instrumen yang dimaksud disahkan dalam bentuk Konvensi, yang bernama *International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearances (Convention of Enforced Disappearances-CED)* atau Konvensi Anti Penghilangan Paksa.

Konvensi Anti Penghilangan Paksa ini belum berlaku aktif (*enter into force*), karena belum mencapai target ratifikasi 20 negara. Sampai tulisan ini dibuat, baru 10 negara yang meratifikasi, yaitu Albania, Argentina, Bolivia, Honduras, Kazakhstan, Kuba, Mexico, Perancis, Senegal dan Uruguay. Pada bulan Maret 2007, Indonesia berjanji di sidang Dewan HAM PBB untuk segera meratifikasi Konvensi ini.⁴⁸⁹

488 Pokja PBB ini hanya memiliki mandat humanitarian dengan cara mengkomunikasikan laporan kasus yang dikirimkan oleh keluarga korban atau perwakilannya dengan pihak pemerintah, dengan tujuan agar pemerintah melakukan pencarian untuk mengklarifikasi nasib korban yang dilaporkan. Laporan bisa dilihat di <http://www2.ohchr.org/english/issues/disappear/docs/A.HRC.10.9.pdf>

489 Lihat pidato Menkumham Hamid Awaluddin pada High-Level Segment Sidang Dewan HAM PBB, Maret 2007 di Jenewa, Swiss.

Konvensi ini akan efektif melindungi dan mencegah orang dari tindak pidana penghilangan paksa dan melakukan penghukuman bagi pelakunya. Konvensi ini sangat relevan bagi Indonesia, karena penghilangan paksa belum menjadi tindakan yang bisa dipidanakan dan Asia belum memiliki mekanisme regional untuk menanganinya seperti Amerika Latin yang memiliki konvensi dan pengadilan regional.

Dalam penggalangan solidaritas internasional, usahanya dilakukan misalnya Kontras dan IKOHI menjadi anggota *Asian Federation Against Involuntary Disappearances* (AFAD) yang berkantor di Manila, Filipina.⁴⁹⁰ Melalui AFAD, kerjasama dan pembangunan solidaritas dilakukan dengan federasi serupa di Amerika Latin (FEDEFAM), Euro-Mediterrania (FEMED), Eropa (*We Remember* – Belarusia) dan Afrika.

Tantangan

Berbeda dengan pengalaman di beberapa negara lain seperti Sri Lanka, Nepal dan Kolombia, praktik penghilangan paksa yang terungkap di Indonesia hampir keseluruhannya dilakukan oleh negara melalui alat-alat represifnya, yaitu militer dan polisi atau pihak-pihak yang bekerja atas dukungan mereka. Sangat sedikit kasus penghilangan paksa yang dilakukan oleh unsur non negara (*non state actor*), seperti kelompok gerilyawan atau separatis bersenjata.

Tindakan penghilangan paksa ini juga dilakukan atas nama doktrin “keamanan nasional”, “stabilitas nasional”, memberantas “separatis”, “teroris” dan sebagainya, yang sebenarnya sudah tidak relevan lagi dalam situasi transisi menuju demokrasi seperti saat ini. Oleh karena itu reformasi kelembagaan, terutama yang berhubungan dengan sektor keamanan, seperti militer dan kepolisian sudah menjadi suatu keharusan. Hal ini secara tegas disebutkan oleh Eirin Mobekk:

“To what extent any transitional justice mechanism on its own is able to achieve the second objective, ensuring that the human rights violations and abuse do not reoccur, can be questioned, but it is here the connection to security sector reform becomes particularly important. To minimise the chances of institutional human rights violations, the government institutions responsible for the violations must be reformed. This is a vital step in ensuring non-reoccurrence.”⁴⁹¹

Namun demikian, penyelesaian kasus penghilangan paksa di Indonesia, dan kasus-kasus pelanggaran HAM lainnya yang terjadi di masa lalu perlu diselesaikan melalui pendekatan yang lebih komprehensif, baik secara judicial maupun non judicial, seperti melalui usaha pengungkapan kebenaran, pengadilan, reformasi sektor keamanan (RSK), dan pemulihan bagi korban. Dalam kerangka *transitional justice* ini, reformasi kembali menemukan titik

490 AFAD adalah federasi organisasi yang secara langsung bergerak di isu penghilangan paksa di Asia. Organisasi ini pernah diketuai oleh Munir ketika ia dibunuh. Lalu sejak Desember 2006 diketuai oleh Mugiyanto, yang juga ketua IKOHI.

491 Eirin Mobekk, “Transitional Justice and Security Sector Reform; Enabling Sustainable Peace”, *Occasional Paper No 13*, (Jenewa: DCAF, 2006), hlm 2-3.

relevansinya dengan beberapa alasan:

1. *Transitional justice* bertujuan untuk memastikan adanya pertanggungjawaban atas kejahatan masa lalu, sementara RSK bertujuan untuk memastikan adanya pertanggungjawaban sektor keamanan atas tindakan sekarang dan yang akan datang.
2. *Transitional justice* dan RSK sama-sama bertujuan memperkuat *rule of law*.
3. *Transitional justice* bertujuan akhir untuk mencegah keberulangan, dan RSK berfungsi merealisasikan tujuan ini dengan memfokuskan pada pengawasan dan transparansi sektor keamanan.⁴⁹²

Bertentangan dengan kondisi yang diharapkan untuk mencegah keberulangan, para pelaku penghilangan paksa aktivis pro demokrasi tahun 1997-1998 malah banyak yang mendapatkan promosi jabatan. Hal inilah yang menjadikan usaha untuk mencegah keberulangan sangat sulit terealisasi.⁴⁹³

Rekomendasi

Untuk tujuan pengungkapan kebenaran, keadilan, pertanggungjawaban (*accountability*) dan pencegahan terjadinya tindak penghilangan paksa, berikut ini beberapa rekomendasi penting yang perlu diperhatikan:

1. Pemerintah segera melanjutkan proses penanganan kasus penghilangan paksa tahun 1997-1998 dengan mendasarkan diri pada rekomendasi Komnas HAM;
 - a. Meminta kepada jaksa agung untuk menindaklanjuti hasil penyelidikan ini dengan dengan penyidikan baik terhadap peristiwa yang terjadi sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM (korbannya sudah kembali) maupun peristiwa yang sampai dengan sekarang masih berlangsung (korbannya yang sampai dengan sekarang belum kembali).
 - b. Menyampaikan hasil penyelidikan ini kepada DPR RI dan Presiden untuk mempercepat proses pembentukan Pengadilan HAM *ad hoc* terhadap peristiwa penghilangan orang secara paksa periode 1997-1998 yang terjadi sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM (korbannya sudah kembali).
 - c. Mengupayakan kompensasi, restitusi dan rehabilitasi bagi para korban maupun keluarga korban dalam peristiwa penghilangan orang secara paksa 1997-1998.
2. Pemerintah segera melakukan amendemen terhadap UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan UU No 26 tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi manusia
3. Pemerintah segera meratifikasi Konvensi Internasional untuk Perlindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa 2006 (Konvensi Anti Penghilangan Paksa) dan menerima kompetensi Komite Penghilangan Paksa

⁴⁹² *Ibid.*, hlm. 6.

⁴⁹³ Beberapa perwira yang terlibat dalam kasus penghilangan paksa tahun 1997-1998 dan mendapatkan promosi adalah Fausani Syahril Multhazar pada tahun 2007 menjabat Dandim Jepara dengan pangkat Letnan Kolonel, Untung Budi Harto pada tahun 2007 menjabat Dandim Ambon dengan pangkat Letnan Kolonel, Dadang Hendra Yuda pada September 2006 menjabat Dandim Pacitan dengan pangkat Letnan Kolonel, Jaka Budi Utama pada tahun 2007 menjabat Komandan Batalyon 115/Macan Lauser, Kolonel Infantri Chairawan pada tahun 2005 dipromosikan menjadi Danrem Lilawangsa, Aceh dan kini berpangkat Brigadir Jenderal, Mayjen Muchdi PR menjadi Deputi V BIN, yang dalam pengadilan kasus pembunuhan Munir didakwa menjadi otak pembunuhan Munir tahun 2004 yang lalu.

(*Committee on Enforced Disappearances*) untuk melakukan penanganan dan pencegahan atas terjadinya tindak penghilangan paksa.

4. Pemerintah segera meratifikasi Statuta Roma tentang Mahkamah Pidana Internasional (ICC). Ratifikasi Statuta Roma tentang ICC harus ditindaklanjuti dengan tindakan implementasi, yang salah satunya adalah melakukan penyesuaian perundang-undangan terkait, seperti UU No 39 tahun 1999 tentang HAM dan UU No 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM agar sejalan dan sesuai dengan prinsip dan semangat Statuta Roma.
5. Pemerintah segera merumuskan UU tentang Komisi Kebenaran.
6. Pemerintah segera merumuskan kebijakan reparasi (pemulihan) bagi korban dan keluarga korban pelanggaran HAM.
7. Pemerintah segera merumuskan kebijakan mengenai status sipil (*civil status*) korban penghilangan paksa karena keberadaannya yang tidak diketahui. Sebagaimana terjadi, selama ini korban penghilangan paksa tidak diketahui keberadaannya apakah sudah meninggal atau masih hidup, sehingga keluarga korban mengalami kesulitan dalam pengurusan administrasi sipil kependudukan dan status sosial di masyarakat.

Penutup

Sebagaimana terjadi di negara-negara paskaotoritarianisme, usaha-usaha untuk menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu memang tidak selalu mudah, tetapi tidak mustahil. Dalam situasi seperti ini, situasi transisional, faktor politik akan menjadi penentu akhir. Sehingga yang kemudian menjadi penting adalah sejauh mana elemen-elemen hak asasi manusia seperti korban pelanggaran HAM, aktifis HAM dan organisasi-organisasi HAM bisa berperan signifikan dalam proses politik yang akan menentukan kebijakan negara dalam bidang hak asasi manusia.

Daftar Pustaka

- AFAD. *Healing Wounds, Mending Scars*. Philippines, 2005.
- Birks, Teresa. *Neglected Duty: Providing Comprehensive Reparations to the Indonesian "1965 Victims" of State Persecutions*. ICTJ, 2006.
- Deklarasi PBB tentang Penghilangan Paksa tahun 1992.
- Feitlowitz, Marguerita. *Lexicon of Torture, Argentina and the Legacies of Torture*. Oxford University Press, 1998. *Forum Keadilan*. Edisi Khusus, 17 Agustus 1998
- Komnas HAM. *Laporan Tim Pengkajian Kasus Penghilangan Orang Secara Paksa*. Jakarta , 2004.
- Komnas HAM. *Ringkasan Eksekutif Hasil Penyelidikan Tim Ad hoc Penyelidikan Pelanggaran HAM yang Berat Peristiwa Penghilangan Orang Secara Paksa Periode 1997-1998*. Jakarta: Komnas HAM, 2006.
- Komnas Perempuan. *Gender-based Crimes Against Humanity: Listening to the Voices of the Survivor of the 1965*. Jakarta: Komnas Perempuan, 2007
- Kompas*. 24 Febuari 1999.
- Konvensi tentang Penghilangan Paksa (*Convention on Enforced Disappearances*. <http://www2.ohchr.org/english/law/disappearance-convention.htm>
- Laporan Manfred Nowak ke Komisi HAM PBB 8 Januari 2002 (E/CN.4/2002/71)*. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G02/100/26/PDF/G0210026.pdf?OpenElement>
- Laporan Pokja PBB tentang Orang Hilang*. <http://www2.ohchr.org/english/issues/disappear/docs/A.HRC.10.9.pdf>
- Mobekk, Eirin. "Transitional Justice and Security Sector Reform; Enabling Sustainable Peace". *Occasional Paper No 13*. Jenewa: DCAF, 2006.
- PBB, *Draft Report (Advance edited version) of the Working Group, E/CN.4/2003/71*.
- PBB, *General Assembly Resolution 47/133 (A/RES/47/133)*. 1992.
- Panji Masyarakat*. No 28 Th III. 27 Oktober 1999
- Pernyataan Dephan. http://www.dephan.go.id/fakta/p_penculikan.htm.
- Scovazzi, Tullio dan Gabriella Citroni. *The Struggle against Enforced Disappearances and the 2007 United Nations Convention*. Martinus Nijhoff Publishers, 2008.
- Xpos*, No 07/II/25. Febuari-3 Maret 1999
- SK Komnas HAM No.29/Komnas HAM/XII/2005
- SK Komnas HAM No 30/KOMNAS HAM/XII/2005
- Wawancara VHR dengan Ketua Komnas HAM Abdul Hakim Garuda Nusantara. <http://www.vhrmedia.net/home/index.php?id=view&aid=3439&lang>.

Penangkapan dan/atau Penahanan Sewenang-wenang: Dalih Keadaan Darurat dan Terorisme

Bhatara Ibnu Reza

Pendahuluan

Penangkapan dan/atau penahanan sewenang-wenang (*arbitrary arrest and detention*) merupakan cara yang dilakukan dengan melanggar hukum acara pidana khususnya hak *habeas corpus* dari warga negara oleh negara. Dia dapat dilakukan dalam rangka teror, melumpuhkan perlawanan dan bahkan bisa berujung pada kejahatan lainnya seperti penyiksaan dan penghilangan paksa. Metode ini banyak dipraktikkan oleh negara-negara yang mengalami problem dengan masalah keamanan seperti konflik, keadaan darurat, kejahatan terorisme serta tindakan subversif.

Akan tetapi, terdapat dua hal dalam praktik penangkapan dan/atau penahanan sewenang-wenang ini, *pertama* minimnya hak-hak tersangka dalam hukum acara pidana yang kemudian menjadikan aparat keamanan seolah-olah memiliki legitimasi untuk melakukan penangkapan atau penahanan terhadap tersangka. Hal ini biasa terjadi di negara-negara otoriter dimana hak para tersangka tidak menjadi bagian penting dari hukum acara pidana namun lebih banyak memberikan kuasa yang besar bagi aparat keamanan seperti bukti permulaan yang minim sehingga yang terjadi adalah ketidakseimbangan dalam proses pemeriksaan yang kemudian berujung pada kecacatan dalam proses pengadilan.

Kedua, adalah penggunaan dalih seperti konflik, keadaan darurat, kejahatan terorisme dan tindakan subversif. Praktik penangkapan didasarkan biasanya bukan kepada hukum acara pidana yang telah memberikan jaminan hak tersangka namun dilakukan dengan penggunaan aturan yang bersifat khusus yang melegalkan upaya penangkapan atau penahanan sewenang-wenang serta bertentangan dengan hukum acara pidana. Hal ini dapat ditemukan pada pemberlakuan UU No. 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pengganti Undang-undang No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Pemberantasan Menjadi Undang-undang.

Dari kedua praktik tersebut kita kemudian dapat mengidentifikasi para aktor yang melakukan tindakan penangkapan dan/atau penahanan sewenang-wenang berdasarkan pada situasi dan kondisi tertentu. Dalam kondisi konflik atau keadaan darurat khususnya darurat militer maka aparat militer merupakan pelaku dominan ketimbang aparat kepolisian dari tindakan penangkapan atau penahanan sewenang-wenang. Dalam situasi yang sama kadangkala aparat intelijen juga dapat melakukan hal yang sama dengan dalih kondisi tertentu. Sedangkan dalam keadaan normal, aparat kepolisian merupakan pelaku utama dari kejahatan ini.

Salah satu peristiwa yang cukup terkenal berkait dengan penangkapan dan/atau penahanan sewenang-wenang adalah ketika kepolisian Inggris melakukannya terhadap empat orang dalam kasus *Guilford Four Case* paskapeledakan bom yang dilakukan oleh *Irish Republican Army* (IRA) terhadap sebuah *pub* di Guildford. Selama proses penangkapan dan penahanan para “tersangka” mengalami penyiksaan yang hebat. Mereka kemudian harus menjalani hukuman penjara seumur hidup sejak 1975. Mereka kemudian dibebaskan oleh Pengadilan Tinggi (*Court of Appeal*) setelah pengacara mereka dari *Amnesty International* berhasil membuktikan bahwa keempat orang tersebut merupakan korban dari kesalahan pihak kepolisian yang salah menangkap mereka namun merekayasa alat bukti (*fabricating the evidence*) dalam persidangan sebelumnya.

Hal lain yang menarik adalah bahwa aparat kepolisian telah menangkap pelaku peledakan bom tersebut namun tidak melakukan apa-apa untuk membebaskan keempat orang itu. Pada 1989, setelah 15 tahun berada di penjara, keempat orang tersebut kemudian dibebaskan dan semua aparat polisi yang terlibat diperiksa. Peristiwa ini kemudian mencoreng praktik hukum di Inggris yang selama ini terkenal dengan kepastian hukumnya.

Pada kasus *Guilford Four Case* latar belakangnya adalah paskapemberlakuan peraturan perundang-undangan anti-teroris dalam rangka menghadapi teror yang dilakukan oleh IRA.⁴⁹⁴ Akan tetapi dalam kasus ini sangat kental nuansa politik dan stigmatisasi terhadap orang Irlandia. Walhasil, hak-hak tersangka juga diabaikan dan tidak hanya itu penasihat hukum pun dibatasi ruangnyanya dalam upaya membela kliennya.

Tulisan ini akan menggambarkan bagaimana definisi serta paradigma yang digunakan sebagai dalih dalam praktik penangkapan dan/atau penahanan sewenang. Selain itu tulisan ini juga akan memaparkan perlindungan hukum yang diberikan melalui mekanisme hukum internasional dan hukum nasional serta penggambaran kasus-kasus penangkapan dan/atau penahanan sewenang-wenang yang terjadi di Indonesia terutama sekali pada masa darurat militer di Aceh dan penerapan undang-undang terorisme.

494 Kasus tersebut kemudian difilmkan oleh Universal Studio pada 1993 dengan judul, *In The Name of the Father*, disutradarai oleh Jim Sheridan dan dibintangi Daniel Day-Lewis serta Emma Thompson.

Paradigma Keamanan Nasional:

Watak Politik dibalik Penangkapan dan/atau Penahanan Sewenang-wenang

Latar belakang praktik penangkapan dan/atau penahanan sewenang-wenang adalah dari penerapan doktrin keamanan nasional (*national security doctrine*).⁴⁹⁵ Doktrin ini dikembangkan oleh Amerika Serikat (AS) dan Prancis di era 1950-an dan 1960-an untuk digunakan sebagai *counter insurgency* yang kemudian praktiknya dilakukan oleh rejim militer di Amerika Selatan.⁴⁹⁶ Sehingga doktrin tersebut sangat kental dengan pengaruh perang dingin saat itu.

Selama kurun waktu perang dingin, hampir semua rejim militer di Amerika Selatan mempraktikkan kejahatan ini yang kemudian berujung pada penghilangan paksa. Salah satunya adalah rejim militer Argentina menggunakan doktrin ini dimana dinterpretasikan negara berada dalam keadaan bahaya oleh konspirasi internasional yang bersumber pada komunisme internasional. Rejim militer kemudian mengkampanyekan apa yang disebutnya sebagai “ancaman subversif”. Ancaman subversif tersebut berakar dari marxisme, zionisme dan gerakan *freemasonry*.⁴⁹⁷ Dari tiga hal tersebut kemudian memiliki cabang-cabang tersendiri yang memunculkan aktivis gerakan hak asasi manusia, partai sosialis, liberal demokrat dan lain sebagainya.

Berbeda dengan Argentina, masih menggunakan doktrin yang sama, Philipina dibawah Marcos dengan alasan ancaman pemberontakan komunis, mengumumkan keadaan darurat pada 21 September 1972. Dia juga mengganti konsitusi yang menjadikannya tetap berada dalam tampuk kekuasaan.⁴⁹⁸ Sesaat setelah pengumuman keadaan darurat, agen-agen pemerintah beserta kelompok-kelompok bersenjata (*proxy army*) tidak saja melakukan penghilangan paksa tetapi juga penyiksaan, penangkapan sewenang-wenang (*arbitrary arrest*) dan pembunuhan terhadap siapa saja yang dicurigai sebagai anggota pemberontak komunis *New People's Army* (NPA) atau memiliki hubungan dengan mereka.⁴⁹⁹

Berakhirnya perang dingin tidak juga mengubah wajah doktrin keamanan nasional. Keamanan nasional yang semula berupa sebuah sistem politik birokratik yang besar dalam hal ini negara kemudian dicitrakan dengan kewibawaan dan eksistensi dari pribadi kepala negara sebagai. Penggunaan jargon lama seperti komunis pada setiap gerakan pro-demokrasi masih didengung-dengungkan oleh penguasa.

Di Indonesia, Jenderal Soeharto setelah berhasil menduduki tampuk kekuasaan di tahun 1966 melakukan penumpasan anggota Partai Komunis Indonesia dengan membantai ratusan ribu manusia yang kemudian tercatat sebagai pembantaian terbesar abad 20.⁵⁰⁰ Praktik penghilangan paksa di Indonesia dilakukan di beberapa

495 Jack Donnelly, *International Human Rights: Second Edition*, (Colorado: Westview Press, 2003). hlm. 40.

496 *Ibid.*

497 *Ibid.* hlm. 41.

498 History of Philipine, www.wellesley.edu/Activities/homepage/filipina/philippines/history/history.html, dikunjungi 10 Maret 2009

499 Daisy Valerio, “Involuntary Disappearance in the Philipines and People’s Response to This Cruel Phenomenon”, dalam Asian Federation Against Involuntary Disappearances (AFAD), *Between Memory and Impunity : A Conference of Asian and Latin American Lawyers*, Jakarta, November 27-December 2, 2000, (the Philipines, 2001). hlm. 43.

500 Robert Crib, *Pembantaian PKI di Jawa dan Bali 1965-1966*, [*Indonesian Killing of 1965-1966 Studies from Java and Bali*] diterjemahkan oleh Erika S. Alkhatab dan



Foto 12. Demonstrasi Peristiwa 1989

daerah rawan konflik seperti Papua dan Aceh. Tidak hanya itu peristiwa berdarah seperti Tanjung Priok (1985) dan Lampung Berdarah (1989) juga tak luput dari penghilangan paksa. Namun setelah perang dingin berakhir, sasaran penghilangan paksa adalah para aktivis politik yang mengambil posisi terhadap Soeharto dan aktivis mahasiswa serta gerakan hak asasi manusia.

Doktrin keamanan nasional kembali menguat paska tragedi 11 September 2001 yang mengubah seluruh kebijakan negara-negara dunia dengan mulai turut serta dalam kampanye melawan terorisme yang dimotori AS. Kampanye tersebut sekaligus menenggelamkan isu utama dunia saat itu yaitu penegakan hukum (*to promote justice*) dan penghormatan hak asasi manusia (*to respect human rights*).

Perubahan tersebut berdampak pula pada pola hubungan internasional yang mengacu pada paradigma realisme dimana negara (*state*) sebagai aktor rasional dalam hubungan internasional dan isu keamanan (*security*) adalah agenda utama dalam hubungan internasional. Isu terorisme menjadi *point of return* terhadap sikap otoritarianisme negara.

Praktik penghilangan paksa dengan tindakan seperti penangkapan sewenang-wenang (*arbitrary arrest*), penculikan (*abduction*) terhadap orang yang diduga pelaku tindak terorisme merupakan pengabaian terhadap hak-hak yang tidak dapat ditunda penerapannya (*non-derogable rights*) khususnya hak untuk mendapatkan perlakuan yang sama di hadapan hukum (*right to be treated equal before the law*). Namun kemudian tindakan-tindakan menjadi sah karena diakomodasi oleh undang-undang *draconian* tersebut. Paska 9/11, berbagai negara di dunia khususnya negara-negara otoriter memanfaatkan isu terorisme untuk memperkuat posisi mereka dengan melibas habis gerakan-gerakan masyarakat pro-demokrasi.

Amnesty International (AI), sebuah NGO terkemuka yang bergerak dalam bidang HAM ditingkat internasional telah menyusun daftar negara-negara yang cenderung mengembalikan kekuatan terhadap peran negara

dengan mengeluarkan produk undang-undang anti-terorisme sejak agenda *war against terrorism* yang dicanangkan oleh AS.⁵⁰¹

Australia telah menyusun sebuah undang-undang anti terorisme oleh Parlemen Federal Australia. Saat proses penyusunan undang-undang tersebut, didalam draft-nya, undang-undang ini mengizinkan jaksa agung untuk melarang kelompok tertentu (*certain groups*) dan mengurangi hak mereka sebagai tersangka selama penahanan. Setelah tragedi 911 di AS, Australia secepat mungkin menerapkan peraturan tentang pemberian suaka secara tegas.

Di Belarusia, negara pecahan Uni Sovyet ini telah menyusun undang-undang yang memperbolehkan penggeledahan rumah-rumah dan kantor-kantor tanpa pemberitahuan kepada otoritas hukum terlebih dahulu. Selain itu, undang-undang ini mengizinkan kepala operasi anti-teroris untuk mengatur aktivitas media pers dalam operasinya.

Kanada telah pula menerbitkan Bill C-36 atau *Anti-Terrorism Act*, banyak mendapatkan kritik dari masyarakat sipil di Kanada. Selain Bill C-36, Pada 29 April 2002, Canada juga menerbitkan C-17 tentang undang-undang keselamatan publik atau *Public Safety Act*. Undang-undang memberikan wewenang bagi militer untuk menyatakan suatu daerah menjadi pengawasannya, menempatkan peralatan militer dan semua otoritas sipil harus tunduk kepada kewenangan tersebut .

Di Denmark rancangan amandemen hukum pidana Denmark, pengacara dan penasehat hukum dari tersangka teorist dapat disangkakan bagian dari teroris. Rancangan undang-undang bagi *Aliens Act* mengizinkan penolakan terhadap ijin tinggal yang didasari tak hanya keamanan nasional tetapi juga ketertiban umum, kesehatan dan keamanan.

India memiliki *The March Prevention of Terrorism Act* yang mengizinkan polisi untuk menahan tersangka selama tiga bulan tanpa tuntutan/tuduhan apapun dan dapat ditambah tiga bulan lagi atas persetujuan pengadilan khusus. Undang-undang ini bertentangan dengan *the Indian Evidence Act* yaitu dengan pengakuan dihadapan polisi berlaku pula dalam pengadilan. Undang-undang anti-terorisme juga memberikan ancaman pidana terhadap para jurnalis yang bertugas atau pekerjaan profesional lainnya yang mengadakan pertemuan dengan anggota dari "organisasi teroris", untuk keperluan apapun.

Di Zimbabwe, Presiden Robert Mugabe selama kampanye pemilu tahun lalu mencap lawan politiknya sebagai "teroris" seiring terjadinya bentrokan antara pendukungnya dengan pendukung pihak oposisi. Zimbabwe juga menerbitkan *The January Public Order Security Act* yang mengizinkan polisi membubarkan demonstrasi

501 Amnesty International telah melakukan penelitian, sejak 911 tragedy, negara-negara dari A-Z telah menyusun undang-undang anti teror yang bersifat mengancam *civil liberties* dan mengabaikan hak-hak sipil dalam proses yudisial. Lihat, Amnesty International, "Charting the War on Terrorim" www.amnestyusa.org/amnestynow/war_terrorism.html

serta menganggap kritik terhadap kepolisian, angkatan bersenjata dan presiden sebagai tindak kriminal. Sebuah undang-undang bernama *Access to Information and Protection of Privacy Act* memperbolehkan pemerintah untuk membredel surat kabar dan mengancam para jurnalis dengan hukuman penjara terhadap artikel-artikel yang memposisikan pemerintah secara negatif.

Sedangkan AS paska tragedi 911, pada Oktober 2001, menyusun sebuah instrumen yang disebutnya sebagai *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools required to Intercept and Obstruct Terrorism* atau USA PATRIOT ACT 2001 yang memperbolehkan penahanan tanpa alasan yang jelas khususnya bagi non-warga negara AS jika pihak jaksa agung telah "memiliki bukti-bukti kuat".

Penangkapan dan/atau Penahanan Sewenang-wenang Menurut Hukum Internasional Hukum HAM Internasional

Hukum HAM internasional mengartikan kata "sewenang-wenang" dalam pengertian ini dipahami mengandung unsur-unsur ketidakadilan (*injustice*), ketidakpastian (*unpredictability*), ketidakwajaran (*unreasonableness*), ketidakaturan (*capriciousness*) dan ketidakberimbangan (*disproportionality*).⁵⁰² Dalam kerangka hukum internasional tindakan penangkapan dan/atau penahanan sewenang-wenang merupakan sebuah tindakan yang tidak saja melanggar hukum tetapi juga menciderai sejumlah hak terutama sekalai hak-hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*non-derogable rights*).

Mulai dari kehilangan hak kebebasan dan keamanan (*right to liberty and security of person*), hak untuk mendapatkan perlindungan hukum (*right to security of the person*) serta hak diperlakukan sama dihadapan hukum (*right to be treated equal before the law*). Sebagaimana *Universal Declaration of Human Rights*, menyatakan, "Everyone has the right to life, liberty and security of person."⁵⁰³

Hal ini juga dikuatkan dengan Pasal 9 *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) yang menyatakan:

1. *Everyone has the right to liberty and security of person. No one shall be subjected to arbitrary arrest or detention. No one shall be deprived of his liberty except on such grounds and in accordance with such procedure as are established by law.*
2. *Anyone who is arrested shall be informed, at the time of arrest, of the reasons for his arrest and shall be promptly informed of any charges against him*
3. *Anyone arrested or detained on a criminal charge shall be brought promptly before a judge or other officer authorized by law to exercise judicial power and shall be entitled to trial within a reasonable time or to release. It*

502 C de Rover, *To Serve and To Protect: Acuan Universal Penegakan HAM*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2000), hlm 396.

503 Diadopsi dari yang tercantum pada *UN General Assembly Resolution 217 A (III) of 10 December 1948*

shall not be the general rule that persons awaiting trial shall be detained in custody, but release may be subject to guarantees to appear for trial, at any other stage of the judicial proceedings, and, should occasion arise, for execution of the judgement.

4. *Anyone who is deprived of his liberty by arrest or detention shall be entitled to take proceedings before a court, in order that court may decide without delay on the lawfulness of his detention and order his release if the detention is not lawful.*
5. *Anyone who has been the victim of unlawful arrest or detention shall have an enforceable right to compensation.*

Penangkapan sewenang-wenang juga dilarang diberbagai instrument regional seperti Pasal 6 African Charter on Human Rights and People's Rights (ACHPR) atau seringkali disebut sebagai Banjul Charter menyatakan:

"Every individual shall have the right to liberty and to the security of his person. No one may be deprived of his freedom except for reasons and conditions previously laid down by law. In particular, no one may be arbitrarily arrested or detained."

Pasal 7 American Convention on Human Rights (ACHR) menyatakan :

1. *Every person has the right to personal liberty and security.*
2. *No one shall be deprived of his physical liberty except for the reasons and under the conditions established beforehand by the constitution of the State Party concerned or by a law established pursuant thereto.*
3. *No one shall be subject to arbitrary arrest or imprisonment.*
4. *Anyone who is detained shall be informed of the reasons for his detention and shall be promptly notified of the charge or charges against him.*
5. *Any person detained shall be brought promptly before a judge or other officer authorized by law to exercise judicial power and shall be entitled to trial within a reasonable time or to be released without prejudice to the continuation of the proceedings. His release may be subject to guarantees to assure his appearance for trial."*

Dan terakhir adalah Pasal 5(1) European for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms atau dikenal sebagai European Convention on Human Rights (ECHR) yang mengatur soal keseimbangan antara kebebasan dan keamanan (*liberty and security*) menyatakan:

"Everyone has the right to liberty and security of person. No one shall be deprived of his liberty save in the following cases and in accordance with a procedure prescribed by law:

- a. *the lawful detention of a person after conviction by a competent court;*
- b. *the lawful arrest or detention of a person for non-compliance with the lawful order of a court or in order to secure the fulfilment of any obligation prescribed by law;*
- c. *the lawful arrest or detention of a person effected for the purpose of bringing him before the competent legal authority on reasonable suspicion of having committed an offence or when it is*

- reasonably considered necessary to prevent his committing an offence or fleeing after having done so;*
- d. *the detention of a minor by lawful order for the purpose of educational supervision or his lawful detention for the purpose of bringing him before the competent legal authority;*
 - e. *the lawful detention of persons for the prevention of the spreading of infectious diseases, of persons of unsound mind, alcoholics or drug addicts or vagrants;*
 - f. *the lawful arrest or detention of a person to prevent his effecting an unauthorised entry into the country or of a person against whom action is being taken with a view to deportation or extradition."*

Semua ketentuan baik dalam instrument internasional maupun regional memberikan perhatian terhadap perlindungan dan kemerdekaan individu dari ancaman penyalahgunaan kekuasaan dalam keadaan apapun. Hal yang terpenting adalah konsep keseimbangan antara kebebasan dan keamanan yang harus dijamin oleh penguasa dalam hubungan antara negara dan dengan warga negaranya. Bahkan penahanan dikarenakan seseorang tidak sanggup untuk membayar hutang juga dilarang yang ini berarti kemerdekaan dan kebebasan individu tidak dapat ditangguhkan.

Mekanisme Hukum HAM Internasional melalui Prosedur Khusus PBB melalui Kelompok Kerja tentang penahanan sewenang-wenang (*Working Group on Arbitrary Detention*) pada 1991.⁵⁰⁴ Pembentukan Kelompok Kerja diinisiasi oleh Komisi HAM PBB (*The United Nations Commission on Human Rights*) yang saat ini menjadi Dewan HAM PBB (*Human Rights Council*) disebabkan maraknya praktik penahanan sewenang-wenang sejak 1985.⁵⁰⁵ Tahun 1990, *Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities* untuk melakukan studi perihal ini serta memberikan laporan dan memberikan rekomendasi guna mengurangi praktik tersebut. Sebelumnya pada 1988 Majelis Umum PBB telah pula menadopsi *Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment*.⁵⁰⁶ Kelompok kerja terdiri dari lima ahli dan terbuka untuk partisipasibagi semua negara dan organisasi non-pemerintah (ornop).⁵⁰⁷

Kelompok Kerja ini memiliki mandat adalah *pertama*, mencari dan mengumpulkan informasi dari Pemerintah serta organisasi antar pemerintah dan organisasi non-pemerintah termasuk pula kepada individu, keluarga dan penasihat hukumnya.⁵⁰⁸ *Kedua*, Melakukan komunikasi serta memberikan *urgent appeals* dan memberikan batas waktu bagi pemerintah untuk segera menanggapi kasus-kasus berkait dengan individu yang ditahan.⁵⁰⁹ *Ketiga*, menjalankan tugasnya dengan diskresi, obyektif, imparisial dan indepen dan *keempat*, keterangan terhadap kejelasan jenis kelamin (*gender specificity*) dalam laporan-laporannya termasuk memberikan perhatian pada keadaan perempuan yang kebebasannya dicabut secara sewenang-wenang (*arbitrary deprivation of liberty*).⁵¹⁰

504 Knut D. Asplund, *et.al.*, *Hukum Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: PUSHAM UII, 2008), hlm. 176.

505 Working Group on Arbitrary Detention, <http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs26.htm> (diakses pada 5 Juni 2009).

506 *Ibid.*

507 Knut D. Asplund, *Op.Cit.*, hlm. 180.

508 Working Group on Arbitrary Detention, *Op.Cit.*, <http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs26.htm>

509 *Ibid.*

510 *Ibid.*

Adapun kriteria kasus-kasus yang ditangani oleh Kelompok Kerja ini adalah:⁵¹¹

1. Kasus dimana pencabutan kebebasan secara manifes tidak memiliki hubungan dengan satupun dasar hukum (contoh: penahanan sebelum dilakukannya eksekusi putusan pengadilan).
2. Kasus-kasus pencabutan kemerdekaan yang secara fakta terhadap penuntutan dan sangkaan yang berkait dengan beberapa hak kebebasan dasar yang dilindungi oleh Deklarasi Universal HAM (DUHAM) dan Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik (KIHSP) (khusus bagi negara pihak) dan secara khusus:
 - a. Kebebasan berpikir (*thought*), kepercayaan (*conscience*) dan agama (*religion*) (Pasal 18 DUHAM dan Pasal 18 KISHSP);
 - b. Kebebasan berpendapat (*opinion*) dan berekspresi (*expression*) (Pasal 19 DUHAM dan Pasal 19 KISP);
 - c. Hak untuk berkumpul dan berserikat secara damai (*peaceful assembly and association*) Pasal 20 DUHAM serta Pasal 21 dan 22 KISP)
3. Kasus-kasus *non-observance* yang mencakup semua atau sebagian dari ketentuan internasional yang berkait dengan hak untuk peradilan yang adil (*right to fair trial*) yang berhubungan dengan pencabutan kemerdekaan dan hal lain yang memiliki karakter kesewenang-wenangan (*arbitrary character*).

Untuk menggunakannya, Kelompok Kerja ini telah pula memberikan formulir kuesioner bagi individu yang menjadi korban penangkapan dan/atau penahanan sewenang-wenang (Lihat Lampiran) sebagai bagian dari prosedur kerjanya.⁵¹² Hal ini penting mengingat Kelompok Kerja memiliki empat tahap prosedur yaitu, *tahap pertama*, permasalahan mendapatkan perhatian dari Kelompok Kerja yang dimulai dengan adanya komunikasi yang dikirimkan apakah Pemerintah, organisasi antar pemerintah serta organisasi non-pemerintah atau oleh individu yang berkait secara langsung, keluarga serta penasihat hukumnya.⁵¹³ Di sinilah kuesioner dipergunakan untuk memfasiliasisebagai bagian dari komunikasi. *Kedua*, Menawarkan kepada Pemerintah kesempatan untuk membuktikan kebenaran yang terjadi (*to refute the allegations*). Kesempatan ini merupakan sarana bagi pemerintah untuk meberikan keterangan se jelas mungkin perihal peristiwa penangkapan dan/atau penahanan sewenang-wenang sebagai bagian dari komunikasi Kelompok Kerja. Selain itu patut pula diperhatikan bahwa kesempatan ini memiliki batas waktu selama 90 hari. Dan jika pemerintah tidak menggunakan kesempatan ini dan melewati batas waktunya maka Kelompok Kerja akan mengmabil posisi berdasarkan keterangan yang ada.⁵¹⁴

Ketiga, Kelompok Kerja menawarkan kesempatan untuk memberikan komentar-komentar terhadap respon Pemerintah. Setiap balasan dari Pemerintah kepada Kelompok Kerja akan menyebarkan (*transmitted*) kepada

511 *Ibid.*

512 *Ibid.*

513 *Ibid.*

514 *Ibid.*

sumber lain guna mendapatkan komentar dan observasi. Dan terakhir, *tahap keempat* adalah Kelompok Kerja memberikan pendapat-pendapatnya (*opinions*).⁵¹⁵ Pendapat ini kemudian juga akan dikirimkan kepada Pemerintah bersama dengan sejumlah rekomendasi serta pendapat-pendapat ini juga akan dipublikasikan sebagai lampiran dari laporan (*an annex to the report*) oleh Kelompok Kerja kepada Dewan HAM dalam setiap sesi tahunannya.⁵¹⁶

Hukum Humaniter Internasional

Sedangkan dalam keadaan darurat apakah dalam konflik bersenjata baik internasional maupun non-internasional, yang mengacu pada hukum humaniter internasional, perlindungan terhadap HAM tetap dilakukan. Adapun instrumen hukum humaniter yang menjadi pedoman dalam konflik bersenjata internal adalah Konvensi-konvensi Jenewa 1949 (*Geneva Conventions 1949*)⁵¹⁷ dan Protokol Tambahan I Konvensi Jenewa (1977) tentang Konflik Bersenjata Internasional dan Protokol Tambahan II tentang Konflik Bersenjata Non-Internasional.⁵¹⁸

Indonesia sendiri telah lama menjadi pihak dalam Konvensi Jenewa 1949 sejak diterbitkannya UU No. 59 Tahun 1958 pada 30 September 1958. Hingga kini Indonesia belum menjadi pihak dalam dua Protokol Tambahan Konvensi Jenewa 1949 (1977).

Sungguhpun demikian, dalam praktiknya masyarakat internasional telah banyak meratifikasi kedua Protokol tersebut serta dipakai dalam setiap kali konflik bersenjata terjadi, baik internasional maupun non-internasional. Indonesia tidak dapat melepaskan diri untuk tetap memperhatikannya karena kedua Protokol tersebut memiliki status sebagai hukum kebiasaan internasional (*customary international law*). Sejumlah ketentuan dalam hukum humaniter internasional ini seharusnya mereduksi jumlah korban nyawa manusia yang jatuh dalam konflik bersenjata yang demikian tidak menjadikan perang mengabaikan etika yang telah digariskan oleh instrumen hukum internasional.

Sesuai dengan Pasal 3 Konvensi Jenewa 1949 Ketentuan yang Bersamaan (*Common Article 3 of Geneva Conventions 1949*) bahwa warga sipil harus diperlakukan dengan perikemanusiaan oleh para kombatan, yaitu:

1. Tindakan kekerasan atas jiwa dan raga terutama setipe macam pembunuhan, penyekapan, perlakuan kejam dan penganiayaan;
2. Penyanderaan;

⁵¹⁵ *Ibid.*

⁵¹⁶ *Ibid.*

⁵¹⁷ Konvensi Jenewa 1949 berisi empat konvensi, yakni *Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field*, diadopsi 12 Agustus 1949, mulai berlaku 21 Oktober 1950, 75 UNTS 31; *Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea*, diadopsi 12 Agustus 1949, mulai berlaku 21 Oktober 1950, 75 UNTS 85; *Geneva Conventions Relative to the Treatment of Prisoners of War*, diadopsi 12 Agustus 1949, mulai berlaku 21 Oktober 1950, 75 UNTS 135; *Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*, diadopsi 12 Agustus 1949, mulai berlaku 21 Oktober 1950, 75 UNTS 287.

⁵¹⁸ Protokol II Tambahan pada Konvensi Jenewa 12 Agustus 1949, dan terhubung dengan *Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts*, diadopsi 8 Juni 1977, berlaku mulai 7 Desember 1978, UN Doc. A/32/144 Annex II, 1125 UNTS no.17513.

3. Perkosaan atas kehormatan pribadi terutama perlakuan yang menghina dan merendahkan martabat;
4. Menghukum dan menjalankan hukuman mati tanpa di didahului oleh suatu pengadilan yang dibentuk secara teratur yang memberikan segenap jaminan peradilan yang diakui sebagai keharusan oleh bangsa-bangsa yang beradab.

Tidak sekedar itu, hukum humaniter internasional juga mengandung sejumlah prinsip-prinsip yang muncul dari kebiasaan internasional yang telah diakui secara universal setiap kali konflik bersenjata berlangsung yaitu:⁵¹⁹

1. Kemanusiaan
2. Kepentingan (*necessity*)
3. Proporsional (*Proportionality*)
4. Pembedaan (*Distinction*)
5. Larangan menyebabkan penderitaan yang tidak seharusnya (*Prohibition of causing unnecessary suffering*)
6. Pemisahan antara *ius ad bellum* dan *ius in bello*
7. Ketentuan minimal hukum humaniter internasional
8. Tanggungjawab dalam pelaksanaan dan penegakan hukum humaniter internasional

Prinsip kemanusiaan ditafsirkan sebagai pelarangan atas sarana dan metode berperang yang tidak penting bagi tercapainya suatu keuntungan militer yang nyata.⁵²⁰ Sedangkan Prinsip pembedaan merupakan landasan utama yang membagi penduduk (warga negara) dalam dua kelompok ketika terjadi konflik bersenjata. Kelompok pertama adalah kombatan (*combatant*) yaitu kelompok yang secara aktif turut serta dalam permusuhan (*hostilities*) sedangkan kelompok yang lain adalah penduduk sipil.⁵²¹

Penduduk sipil adalah kelompok yang secara khusus dalam hukum humaniter mendapatkan perlindungan sebagaimana diatur dalam Konvensi Jenewa 1949 Keempat tentang Perlindungan terhadap Penduduk Sipil yang memberikan perlindungan umum terhadap penduduk sipil yang tidak boleh dilakukan secara diskriminatif.⁵²² Dalam keadaan dan situasi apapun, penduduk sipil berhak atas penghormatan pribadi, hak kekeluargaan, kekayaan dan menjalankan ajaran agamanya.⁵²³ Pasal 27-34 Konvensi Jenewa 1949 Keempat menegaskan larangan tindakan terhadap penduduk sipil sebagai berikut:⁵²⁴

1. Melakukan pemaksaan jasmani maupun rohani untuk memperoleh keterangan
2. Melakukan tindakan yang menimbulkan penderitaan jasmani
3. Menjatuhkan hukuman kolektif
4. Melakukan intimidasi, terorisme dan perampokan

519 Ambarwati, *et.al*, *Hukum Humaniter Internasional dalam Studi Hubungan Internasional*, (Jakarta: Rajawali Press, 2009), hlm. 41.

520 *Ibid.* hlm. 41.

521 Prof. KGPH Haryomataram, *Pengantar Hukum Humaniter*. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005), hlm. 73.

522 Arlina Permasari, *et al.*, *Pengantar Hukum Humaniter*, (Jakarta: International Committee of the Red Cross, 1999), hlm. 170-171.

523 *Ibid.* hlm. 170.

524 *Ibid.* hlm. 171.

5. Melakukan pembalasan (*reprisal*)
6. Menjadikan penduduk sipil sebagai sandera
7. Melakukan tindakan yang menimbulkan penderitaan jasmani atau permusuhan terhadap orang yang dilindungi.

Semangat yang diusung oleh Konvensi Jenewa 1949 merupakan refleksi bagaimana penghormatan serta perlindungan terhadap HAM tetap terjaga meski terjadi konflik bersenjata. Dalam kaitannya dengan penangkapan dan/atau penahanan sewenang-wenang khususnya terhadap penduduk sipil, para pihak yang berkonflik tidak menggunakannya sebagai metode dan sarana berperang.

Hal ini diperlihatkan juga oleh Konvensi Jenewa 1949 yang juga mengatur tata-krama pertempuran yang aktual (*actual conduct of battle*), dan memberi mandat bahwa di dalam memilih metode-metode dan alat-alat perang adalah tidak diperkenankan menggunakan senjata atau metode yang bersifat indiskriminasi (*indiscriminate*), meluas melebihi batas (*excessive*), atau yang tidak perlu (*unnecessary*). Pasal 35 dari Protokol Tambahan I Konvensi Jenewa 1949 (1977) menyatakan:

1. Di dalam setiap konflik bersenjata, hak-hak dari pihak-pihak yang berkonflik untuk memilih metode atau alat-alat perang adalah tidak tak-terbatas.
2. Dilarang untuk menggunakan senjata, proyektil dan material dan metode (cara-cara) peperangan dari satu sifat yang menyebabkan luka-luka yang serius atau penderitaan yang tidak perlu (*unnecessary*).
3. Dilarang untuk menggunakan metode (cara) atau alat-alat peperangan yang ditujukan, atau dapat diharapkan, menyebabkan kerusakan yang parah, meluas, berjangka-panjang pada lingkungan alamiah.

Sedangkan prinsip *ius ad bellum* memaksa negara untuk menjadikan perang sebagai bagian resolusi konflik dengan memperhatikan prinsip diskriminasi dimana perang hanya berlaku bagi para pihak yang bertikai (kombatan). Selain itu adanya prinsip proporsionalitas yang menitikberatkan pada bagaimana perancang perang dapat mengkalkulasikan biaya dan kerusakan yang timbul akibat perang. Kesemuanya itulah yang saat ini disebut sebagai *just war doctrine* (doktrin perang adil).

Sistem Peradilan Pidana Indonesia serta Hak Tersangka atau Terdakwa dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)

Penangkapan menurut Pasal 1(20) UU No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) adalah suatu tindakan penyidik berupa pengekangan guna kepentingan penyidikan atau penuntutan dan atau peradilan dalam hal serta menurut yang diatur oleh KUHAP. Sedangkan penahanan menurut Pasal 1(21) adalah penempatan tersangka atau terdakwa di tempat tertentu oleh penyidik atau penuntut umum atau

hakim dengan penetapannya, dalam hal serta menurut yang diatur oleh KUHAP sendiri.

Dari pengertian diatas terdapat aktor penyidik didalamnya yaitu yang menurut Pasal 1(1) dan (2) KUHAP adalah pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) atau pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang memiliki fungsi penyidikan seperti petugas imigrasi, bea dan cukai, dan lain sebagainya.

Dari sinilah awalnya kita harus memahami sistem peradilan pidana di Indonesia. Penyidik (*investigator*) dalam kasus pidana adalah Polri dan karenanya lembaga ini memiliki kewenangan untuk melakukan penangkapan dan penahanan. Sedangkan kejaksaan juga memiliki kewenangan untuk melakukan penangkapan dengan dasar undang-undang khusus seperti dalam kasus korupsi serta dapat melakukan penahanan sesuai dengan undang-undang khusus serta KUHAP. Kehakiman juga memiliki fungsi penahanan berdasarkan KUHAP guna kepentingan pemeriksaan pengadilan.

Dalam penerapan KUHAP dalam kaitannya dengan penangkapan dan/atau penahanan sewenang-wenang juga memiliki sejarah yang cukup “unik” mengingat penafsiran yang karut marut. KUHAP yang lahir pada masa rejim Soeharto seringkali dianggap sebagai karya agung Bangsa Indonesia ini dalam penerapannya pada masa itu mengalami perluasan penafsiran. Ditambah lagi hak-hak tersangka atau terdakwa sangat minim diatur didalam KUHAP karena tidak mengadopsi hak-hak tersangka dan/atau terdakwa yang telah dipraktikkan secara universal oleh negara-negara demokrasi.

Hak-hak tersangka atau terdakwa yang diatur dalam Bab VI KUHAP yaitu:⁵²⁵

1. Hak untuk segera mendapat pemeriksaan terdiri dari:
 - a. Hak untuk segera diperiksa oleh penyidik
 - b. Hak untuk segera diajukan ke persidangan
 - c. Hak untuk segera diadili serta mendapat putusan pengadilan
2. Hak untuk melakukan pembelaan terdiri dari:
 - a. Hak untuk diberitahukan dengan jelas dan dengan bahasa yang dimengerti oleh tersangka tentang apa yang disangkakan padanya
 - b. Hak pemberitahuan tersebut dilakukan pada saat dimulainya pemeriksaan terhadap tersangka
 - c. Hak diberitahukan dengan jelas dan dengan bahasa yang dimengerti oleh tersangka tentang apa yang didakwakan padanya
 - d. Hak untuk memberikan dengan bebas dalam setiap tahap pemeriksaan dimulai dari tahap penyidikan hingga persidangan pengadilan
 - e. Hak mendapatkan juru bahasa
 - f. Hak mendapatkan bantuan hukum

525 M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP, Jilid 1*, (Jakarta: Garuda Metropolitan Press, 1988), hlm. 351-352.

Secara khusus, KUHAP juga mengatur Hak tersangka atau terdakwa saat berada dalam penahanan yaitu:⁵²⁶

1. Hak untuk menghubungi penasehat hukum
2. Hak menghubungi dan menerima kunjungan dokter pribadinya untuk kepentingan kesehatan baik yang memiliki hubungan dengan proses perkara atau tidak.
3. Hak untuk diberitahulkan penahanannya kepada:
 - a. Keluarga
 - b. Orang yang srumah dengannya
 - c. Orang lain yang dibutuhkan bantuannya
 - d. Orang yang hendak memberikan bantuan hukum atau jaminan bagi penanggungan penahanannya
4. Selama dalam penahanan berhak:
 - a. Menghubungi keluarga
 - b. Mendapat kunjungan keluarga
5. Berhak secara langsung atau dengan perantaraan penasihat hukumnya untuk menghubungi dan menerima sanak keluarganya baik untuk kepentingan perkara, kepentingan keluarga serta kepentingan pekerjaannya
6. Hak atas surat menyurat
7. Surat menyurat bersifat bebas yaitu tidak boleh diperiksa penyidik, penuntut umum, hakim atau pejabat rumah tahann negara (Rutan) kecuali cukup dugaan terjadi penyalahgunaan hak.

Hak terdakwa saat pemeriksaan persidangan adalah:⁵²⁷

1. Hak untuk diadili dalam siding yang terbuka untuk umum
2. Hak untuk mengajukan saksi atau ahli
3. Tidak kewajiban beban pembuktian

Hak terdakwa untuk memanfaatkan upaya hukum yaitu:⁵²⁸

1. Hak menggunakan upaya hukum biasa berupa permohonan pemeriksaan banding kepada Pengadilan Tinggi atau permohonan pemeriksaan kasasi kepada Mahkamah Agung (MA)
2. Hak menggunakan upaya hukum luar biasa yaitu permohonan pemeriksaan peninjauan kembali putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap

Hak dalam hal ganti rugi dan rehabilitasi adalah:⁵²⁹

1. Penangkapan, penahanan, penggeledahan atau penyitaan yang dilakukan tanpa alasan yang sah
2. Bila putusan pengadilan menyatakan terdakwa bebas karena tindak pidana yang yang didakwakan

526 *Ibid.* hlm. 356-357.

527 *Ibid.* hlm. 358.

528 *Ibid.* hlm 358.

529 *Ibid.* hlm 358.

tidak terbukti atau tindak pidana yang didakwakan kepadanya bukan merupakan tindak pidana kejahatan atau pelanggaran.

Ketika penerapan KUHAP mulai dilaksanakan, saat itu Polri masih berada dalam Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) yang berarti memiliki status kembar yaitu sebagai penegak hukum dan sebagai kombatan.⁵³⁰ Akan tetapi dalam praktiknya kewenangan Polri untuk menangkap dan/atau menahan tersangka juga dilakukan oleh keetiga matra angkatan bersenjata yaitu Angkatan Darat (AD), Angkatan Laut (AL) serta Angkatan Udara (AU). Sehingga tidak heran dan satu hal yang biasa jika aparat militer juga melakukan tindakan penangkapan dan/atau penahanan terhadap orang serta adalah biasa bagi masyarakat untuk menyerahkan tersangka pelaku kejahatan ke kantor-kantor militer dan bukan kepada polisi.

Hal ini inilah yang disebut sebagai perluasan penafsiran oleh militer dikarenakan Polri merupakan bagian dari angkatan bersenjata karenanya kewenangan itu juga dimiliki oleh militer. Walhasil ini menimbulkan persoalan lain ketika tersangka hendak menggunakan mekanisme keluhan (*complain mechanism*) melalui apa yang disebut sebagai Pra-Peradilan. Pra-Peradilan adalah mekanisme yang diberikan oleh KUHAP dalam hak ganti rugi dan rehabilitasi berkait dengan penangkapan, penahanan, penggeledahan atau penyitaan yang dilakukan tanpa alasan yang sah.

Persoalannya kemudian menjadi sulit karena semenjak KUHAP tidak mengatur keabsahan tindakan penahanan dan penangkapan sebagai bagian dari penegakan hukum tersebut jika dilakukan oleh aparat militer. Sehingga yang terjadi dalam persidangan Pra-Peradilan kasus-kasus yang berkait dengan penangkapan, penahanan, penggeledahan atau penyitaan yang dilakukan oleh aparat militer seringkali tidak diterima oleh pengadilan yang kemudian berujung pada pengabaian hak tersangka.

Padahal secara hukum tindakan yang dilakukan oleh aparat militer merupakan perbuatan tidak sah menurut hukum dan dikategorikan melewati batas kewenangannya. Sehingga dapat dikatakan jika tindakan penangkapan dan/atau penahanan dilakukan oleh aparat militer dapat dikategorikan sebagai tindakan sewenang-wenang.

Seiring dengan perubahan politik paskajatuhnya Soeharto, perubahan semangat juga terjadi pada konsitusi Indonesia. Amandemen UUD 1945 kemudian memasukan HAM di dalamnya sebagai semangat dan keinginan luhur Bangsa Indonesia untuk menghormatinya. Sayang sekali semangat ini hingga kini belum menyentuh peraturan perundang-undangan didalamnya sehingga sejumlah peraturan perundang-undangan pada masa otoriter Soeharto masih berlaku hingga saat ini termasuk didalamnya KUHAP.

530 ABRI kemudian berubah menjadi Tentara Nasional Indonesia (TNI) paskapemisahan TNI dan Polri. Pemisahan TNI dan Polri diawali dengan dikeluarkannya Inpres No. 2 tahun 1999 tentang Langkah Kebijakan dalam Rangka Pemisahan Polri dari ABRI. Untuk lengkapnya lihat Muhammad Fajrul Falaakh, *et al*, *Implikasi Reposisi TNI-Polri di Bidang Hukum*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2001).

Mekanisme nasional lainnya adalah melalui pengaduan Komnas HAM dalam konteks kasus-kasus pelanggaran HAM. Komnas HAM sesuai dengan UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM memiliki kewenangan penyelidikan dalam kasus pelanggaran HAM sebagaimana diatur dalam Pasal 89(3)(f) yaitu penyelidikan dan pemeriksaan terhadap peristiwa yang timbul dalam masyarakat yang berdasarkan sifat atau lingkungannya patut diduga terdapat pelanggaran hak asasi manusia.

Kewenangan penyelidikan serta pengumpulan alat bukti oleh Komnas HAM dapat memberikan dasar yang kuat bagi Kejaksaan Agung sebagai penyidik untuk mempergunakannya dalam mendakwa pelaku pelanggar HAM. Namun kembali tantangannya adalah pada mekanisme beracara karena UU No. 26 Tahun 2000 menetapkan penggunaan KUHAP dalam mekanisme Pengadilan HAM.

Produk Hukum dan Praktik Penahanan dan/atau Sewenang-wenang di Indonesia UU No. 15 Tahun 2003: Ancaman oleh Aparat Non-Judicial⁵³¹

UU No 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pengganti Undang-Undang) No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Pemberantasan Menjadi Undang-undang. Peraturan Pengganti Undang-undang (Perpu) No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Perpu No. 1 Tahun 2002 sendiri merupakan respon dari peristiwa pemboman di Bali 12 Oktober 2002. Awalnya peraturan perundang-undangan ini tidak lahir sendiri melainkan diiringi dengan Perpu No. 2 tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme pada Peristiwa Peledakan Bom di Bali Tanggal 12 Oktober 2002 yang kemudian disahkan menjadi UU No. 16 Tahun 2003.⁵³²

Sejak diterbitkannya dalam bentuk Perpu hingga diundangkannya, secara substansi UU ini mendapatkan banyak kritik terutama ancaman terhadap demokrasi dan HAM.⁵³³ *Pertama*, juga mengubah wajah penegakan hukum dengan masuknya intelijen non-yudisial dalam ranah Sistem Peradilan Pidana (*integrated criminal justice system*) sebagaimana telah dijelaskan dalam mekanisme KUHAP. *Kedua*, perubahan pada hukum acara pidana dimana KUHAP tidak lagi dianggap sebagai hukum acara dalam pemeriksaan tindak pidana terorisme dan *ketiga* adalah penerapan retroaktif untuk kejahatan terorisme.

531 Sebagian besar diambil dari tulisan penulis dalam Almanak Reformasi Sektor Keamanan 2007. Lihat Bhatara Ibnu Reza, "Reformasi Legislasi Sektor Keamanan", dalam Beni Sukadis, (Ed.), *Almanak Reformasi Sektor Keamanan 2007*, (Jakarta: Lesperssi dan DCAF, 2007), hlm. 172-202.

532 UU No. 16 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Pada Peristiwa Peledakan Bom di Bali Tanggal 12 Oktober 2002 kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi karena bertentangan dengan Pasal 28(i) UUD 1945 khususnya perihal non-retroaktif. Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi 013/PUU-I/2003 atas Permohonan Maskur alias Abdul Kadir, terdakwa dalam kasus Bom Bali 12 Oktober 2002 pada Pengadilan Negeri Denpasar. Lihat pula *Media Indonesia*, "Yusril: Putusan Mahkamah Konstitusi hanya untuk Bom Bali", 25 Juli 2004. Mengemai studi tentang Mahkamah Konstitusi secara mendalam lihat Petra Stockmann, *The New Indonesian Constitutional Court: A Study into Its Beginnings and First Years of Work*, (Jakarta: Hans Seidel Foundation, 2007).

533 Untuk menanggapi terbitnya kedua Perpu tersebut beberapa ornop dan pembela HAM sepakat untuk membentuk sebuah koalisi yang bernama Koalisi Untuk Keselamatan Masyarakat Sipil (*Coalition for Civil Liberties*) sebagai tindak lanjut dari pertemuan pada 7 dan 12 November 2002. Saat itu Koalisi ini sepakat menunjuk IMPARSIAL The Indonesian Human Rights Monitor sebagai koordinator. Lihat Imparsial dan Koalisi Kebebasan Masyarakat Sipil, *UU Anti Terorisme: Antara Kebebasan dan Keamanan Rakyat*, (Jakarta, Imparsial, 2003). Buku ini memberikan pemaparan lengkap tentang seluruh peraturan perundang-undangan berkait pemberantasan terorisme termasuk beberapa komunikasi dari koalisi.

Seiring dengan diterbitkannya Perpu saat itu, Presiden Megawati mengeluarkan dua Instruksi presiden. *Pertama*, Inpres No 4 Tahun 2002 dimana Menteri Koordinator Politik Sosial dan Keamanan mempunyai wewenang merumuskan kebijakan terorisme.⁵³⁴ *Kedua*, Inpres No 5 Tahun 2002 disebutkan peran Badan Intelijen Negara (BIN) sebagai koordinator seluruh kegiatan intelijen dengan membawahi beberapa badan yang memiliki kegiatan intelijen (Bais, Polri, Kejaksaan Agung dan Kehakiman, Imigrasi, Bea Cukai dan lain-lain).⁵³⁵

Peraturan-peraturan itulah yang kemudian menjadikan aparat non-yudisial seolah-olah memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan sewenang-wenang terhadap tersangka dengan melakukan penangkapan dan penahanan. Padahal dalam undang-undang ini, Polri-lah satu-satunya yang ditunjuk sebagai aparat yang berwenang melakukan penangkapan dan/atau penahanan.

UU No. 15 Tahun 2003 dalam bidang perlindungan hak-hal sipil justru mengancam kebebasan pers dan kebebasan mengemukakan pendapat.⁵³⁶ Pasal 20 UU No 15 Tahun 2003 menyebutkan "...tindakan *mengintimidasi* terhadap penyidik.", tanpa pembatasan apa yang dimaksud dengan 'intimidasi', rumusan pasal ini dapat digunakan sebagai alasan pembatasan terhadap media massa atau pun mereka yang memberikan komentar atas suatu proses hukum atas tindak pidana terorisme.⁵³⁷ Dengan dasar pasal inilah kemudian aparat kepolisian dapat melakukan penangkapan dan/atau penahanan.

UU No. 15 Tahun 2003 juga mengancam hak-hak individu melalui tindakan penyadapan telepon, pengawasan buku bank dan seterusnya yang semata-mata yang didasarkan pada laporan intelijen.⁵³⁸ Ini merupakan hal baru dalam hukum acara pidana dimana laporan intelijen sebagai salah satu alat bukti sebagaimana telah diatur dalam UU No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).⁵³⁹

Sebagaimana telah disebutkan, UU No. 15 tahun 2003 mengancam independensi *judicial system* dengan keterlibatan aparat intelijen *non-judicial* seperti Badan Intelijen Negara (BIN) dan TNI.⁵⁴⁰ Hal ini tentunya dapat melumpuhkan pengawasan publik terhadap institusi hukum dengan keterlibatan intelijen *non-judicial* dalam proses hukum.⁵⁴¹

534 *Ibid.* hlm. 9.

535 *Ibid.* hlm. 9.

536 Lihat Tim Imparsial, "Terorisme dalam Pergulatan Politik Hukum", dalam Rusdi Marpaung dan Al Araf, (Ed.), *Terorisme: Definisi, Aksi dan Regulasi*, (Jakarta, Imparsial, 2003). hlm. 52.

537 *Ibid.* hlm. 52. Pasal 20 UU No. 15 Tahun 2003: Setiap orang yang dengan menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan atau dengan mengintimidasi penyidik, penyidik, penuntut umum, penasihat hukum, dan/atau hakim yang menangani tindak pidana terorisme sehingga proses peradilan menjadi terganggu, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun.

538 *Ibid.* hlm. 52. Pasal 26(1) UU No. 15 Tahun 2003: Untuk memperoleh bukti permulaan yang cukup, penyidik dapat menggunakan setiap laporan intelijen. Lihat juga Pasal 30 UU No. 15 Tahun 2003.

539 Lihat Pasal 184(1) UU No. 8 tahun 1981 tentang KUHAP: Alat bukti yang sah ialah:
keterangan saksi;
keterangan ahli;
surat;
petunjuk;
keterangan terdakwa

540 Rusdi Marpaung dan Al Araf, *Op.Cit.* hlm. 52.

541 *Ibid.*

UU No 15 Tahun 2003 juga mengadopsi mekanisme *pre-trial* yang berasal dari sistem Anglo-Saxon namun tidak mengadopsi sistem peradilan, justru dapat meniadakan hak-hak tersangka untuk mengajukan keberatan (*habeas corpus*).⁵⁴² Terlebih mekanisme ini menutup kemungkinan hak individu untuk menggunakan prosedur praperadilan sebagaimana diatur dalam KUHAP sebagai satu-satunya mekanisme *habeas corpus* sebagai sarana kontrol.⁵⁴³ Pembentukan mekanisme *pre-trial* dalam proses *admissibility* dimana hakim menentukan bukti awalan, perintah penahanan, penggeledahan dan penyitaan adalah merupakan kerangka mengembangkan kekebalan hukum serta *impunity* kepada intelijen sebagaimana diuraikan dalam Pasal 26 (2).⁵⁴⁴

Alih-alih membatasi dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan negara, UU No 15 tahun 2003 justru memberi peluang penyalahgunaan kekuasaan negara khususnya pemberian kesempatan yang luas kepada intelijen, baik intelijen dari BIN maupun TNI untuk tujuan-tujuan lain yang dimaksudkan mencegah atau mengumpulkan informasi yang berkaitan dengan terorisme.⁵⁴⁵ Selain itu UU 15 Tahun 2003 melindungi pelaku penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh bank atau lembaga keuangan, baik berupa tindakan pembocoran rahasia bank, penggelapan, korupsi dan seterusnya sebagai tindakan kesalahan administrasi semata.⁵⁴⁶

Dalam perkembangannya kemudian, Pemerintah menyadari banyaknya kritik terhadap UU No. 15 Tahun 2003 dan untuk itu disusunlah rancangan perubahan. Akan tetapi semangat serta niatan untuk melakukan amandemen hanya muncul bila terjadi peristiwa peledakan bom di Indonesia. Hal ini terlihat ketika disusunnya naskah rancangan amandemen hasil konsiyering tertanggal 20-28 Agustus 2003 merupakan respon terhadap Pemboman Hotel JW Marriot pada 5 Agustus 2003. Sedangkan pada rancangan amandemen lainnya muncul pada September 2004 sebagai respon terhadap peledakan Bom Kuningan 8 September 2004.⁵⁴⁷ Adapun semangat yang digunakan tetap sama yaitu penguatan kepada negara dan bukan pada penjaminan dan penghormatan kepada HAM dan demokrasi.

Dalam rancangan amandemen yang pertama, pemerintah mengakomodasi tuntutan lembaga-lembaga *non-judicial* seperti TNI dan BIN untuk ikut dalam proses penegakan hukum.⁵⁴⁸ Keinginan Departemen Kehakiman dan HAM⁵⁴⁹ tersebut terkesan reaktif dan mendasarkan pada kepentingan jangka pendek serta mengabaikan aspek fundamental berupa penempatan TNI dan BIN dalam kerangka negara demokrasi.⁵⁵⁰ Sedangkan dalam rancangan amandemen kedua UU No 15 Tahun 2003 yang diajukan oleh pemerintah melalui Departemen

542 *Ibid.* hlm. 52. Lihat Pasal 26(2) UU No. 15 tahun 2003: Penetapan bahwa sudah dapat atau diperoleh bukti permulaan yang cukup sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus dilakukan proses pemeriksaan oleh Ketua atau Wakil Ketua Pengadilan Negeri.

543 Mengenai Praperadilan diatur dalam UU No. 8 tahun 1981 tentang KUHAP pada Bab X Wewenang Pengadilan untuk Mengadili Bagian Kesatu.

544 Rusdi Marpaung dan Al Araf, *Op.Cit.*, hlm. 52.

545 *Ibid.* hlm. 53.

546 *Ibid.* Lihat Pasal 29(2) UU No. 15 Tahun 2003: Perintah penyidik, penuntut umum, atau hakim sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus dilakukan secara tertulis dengan menyebutkan secara jelas mengenai:

nama dan jabatan penyidik, penuntut umum, atau hakim;

identitas setiap orang yang telah dilaporkan oleh bank dan lembaga jasa keuangan kepada penyidik, tersangka, atau terdakwa;

alasan pemblokiran;

tindak pidana yang disangkakan atau didakwakan; dan

tempat harta kekayaan berada.

547 Lihat Tim Imparsial, *Catatan HAM 2004: Keamanan Mengalahkan Kebebasan*, (Jakarta, Imparsial, 2006). hlm. 48.

548 *Ibid.* hlm. 48

549 Saat ini departemen tersebut berubah nama menjadi Departemen Hukum dan HAM.

550 *Ibid.* hlm. 48

Kehakiman dan HAM pasca peledakan bom Kuningan, pemerintah tidak memberikan batasan yang jelas siapa yang dimaksud dengan pelaku terorisme.⁵⁵¹

UU No. 15 Tahun 2003 secara sangat jelas mengadopsi paradigma keamanan dengan menempatkan aktor keamanan sebagai bagian dari perilaku dan watak negara yang *draconian*. Atas nama keamanan, nilai-nilai HAM dan kebebasan dapat diabaikan demi kepentingan menjaga stabilitas politik yang terancam oleh terorisme. Alhasil, tindakan sewenang-wenang aparat kepolisian terlihat dalam peristiwa penangkapan aktivis-aktivis Islam, seperti peristiwa penangkapan dan penahanan sewenang-wenang yang disertai penyiksaan terhadap Abu Fida di Surabaya pada Agustus 2004.

Idealnya, amandemen tersebut memberikan rasa aman kepada para warga negara dan tidak digunakan sebagai kesempatan untuk mengancam kebebasan warga negara. Agenda mendesak saat ini adalah amandemen namun tidak menutup kemungkinan bila kesibukan pemerintah untuk melakukan revisi KUHP juga memasukan kejahatan terorisme didalamnya. Dalam revisi kepada KUHP, perlu kiranya juga memberikan ruang secara khusus beracara dalam kasus tindak pidana terorisme sehingga tidak terjadi dualisme hukum acara yang berlaku secara bersamaan. Tentunya langkah revisi terhadap dua kitab undang-undang ini bukanlah langkah-langkah negara untuk lebih jauh terlibat pada ruang pribadi warga negaranya.

RUU Intelijen Negara

Tidak ada rancangan peraturan perundang-undangan yang melegalkan tindakan penangkapan dan /atau penahanan sewenang-wenang kecuali RUU Intelijen Negara. RUU ini lahir tidak lepas dari kesempatan BIN untuk dapat memiliki kewenangan layaknya aparat penegak hukum. RUU tentang Intelijen Negara menjadi perhatian publik ketika IMPARSIAL telah membuka ke hadapan publik melalui Pansus RUU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme DPR perihal potensi pelanggaran HAM dalam draft RUU Intelijen Negara versi 25 Januari 2002.⁵⁵² Artinya RUU ini telah lama dipersiapkan jauh sebelum terjadinya peristiwa Bom Bali 25 Oktober 2002. RUU ini muncul dengan status rahasia karena memang tidak dimaksudkan untuk diketahui oleh publik oleh Badan Intelijen Negara (BIN).⁵⁵³

Salah satunya wewenang BIN dalam RUU tentang Intelijen Negara adalah menahan pelaku selama 90 hari tanpa diberikan hak sebagaimana telah dijamin oleh KUHP yang kemudian dikenal sebagai "Pasal Penculikan".⁵⁵⁴

551 *Ibid.* hlm. 48

552 Imparsial dan Koalisi untuk Kebebasan Masyarakat Sipil, *Op.Cit.* hlm. 13. Saat itu Direktur Eksekutif IMPARSIAL. (Alm) Munir untuk pertama kalinya membongkar RUU tentang Intelijen Negaradihadapan Pansus DPR yang langsung mendapatkan tanggapan negatif dari parlemen dan masyarakat.

553 Dalam draft RUU tentang Intelijen Negara versi 25 Januari 2002 tersebut terdapat cap "rahasia" disetiap halamannya.

554 Pasal 27(1) RUU tentang Intelijen Negara (draft 25 Januari 2002): Penahanan dalam rangka pemeriksaan intelijen sebagaimana dimaksud Pasal 21 huruf a berlaku paling lama 90 hari. Lihat www.korantempo.com, "BIN Akui 'Pasal Penculikan'", <http://www.korantempo.com/news/2003/3/7/headline/2.html> (Diakses pada 15 Maret 2009). Sedangkan pengingkaran terhadap hak terhadap tersangka lihat Pasal 28 RUU Tentang Intelijen Negara: Dalam pemeriksaan intelijen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 huruf a bagi tersangka:
Berlaku sistem inquisitor;
Tidak mempunyai hak untuk didampingi advokat;

Pasal inilah yang melegalkan tindakan sewenang-wenang terhadap tersangka serta merusak kepastian sistem peradilan pidana yang diatur dalam KUHP. Selain itu pasal ini akan menjadikan sejumlah hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun tercerabut sekaligus.

Dalam draft RUU Intelijen Negara versi 25 Januari 2002 juga memberikan kewenangan bagi Kepala BIN untuk melakukan pengadaan serta dan penertiban senjata api bagi penyelenggara intelijen.⁵⁵⁵ Sedangkan kedudukan BIN dalam struktur pemerintahan berada dibawah dan bertanggungjawab langsung kepada presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 5(2) draft RUU tentang Intelijen Negara versi 25 Januari 2002.

Setelah mendapatkan masyarakat luas BIN kemudian telah pula menyiapkan sebuah draft legislasi dengan nama RUU tentang Pokok-Pokok Intelijen tertanggal 5 September 2003. Kembali RUU ini muncul secara rahasia dan beberapa hal seperti "Pasal Penculikan" tidak muncul.⁵⁵⁶ Meski demikian BIN diberikan memiliki kewenangan untuk menangkap selama 30 hari tanpa ada penjelasan mengenai hak-hak tersangka.⁵⁵⁷ Pengadaan senjata api juga diberikan dalam draft RUU versi 5 September 2003 ini namun kali ini tanpa kewenangan melakukan penertiban senjata sebagaimana diatur dalam draft sebelumnya.⁵⁵⁸ Mengenai kedudukan BIN dalam draft RUU Pokok-Pokok Intelijen versi 5 September 2003 pada Pasal 6(2) menegaskan kedudukan BIN juga berada dibawah dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden.

Dalam perjalanan berikutnya Pemerintah kemudian menyusun draft RUU tentang Intelijen Negara versi Maret 2006 yang tentunya masih banyak kritik dan kelemahan yaitu pertama, adanya pengaturan intelijen yang bertentangan dengan prinsip-prinsip demokratik dan kedua, belum diaplikasikannya prinsip-prinsip intelijen demokratik dalam pasal-pasal RUU.⁵⁵⁹ Hal ini ditandai masih munculnya kewenangan bagi BIN untuk melakukan tindakan selayaknya aparat penegak hukum (*law enforcement agency*) seperti penangkapan.⁵⁶⁰

Tidak mempunyai hak untuk diam atau tidak menjawab pertanyaan pemeriksa;
Tidak mempunyai hak atas penangguhan penahanan dengan jaminan orang ataupun uang.
Tidak mempunyai hak untuk dilakukan penahanan rumah maupun penahanan kota;
Tidak mempunyai hak untuk berhubungan dengan pihak luar termasuk keluarganya.

555 Pasal 25 RUU tentang Intelijen Negara (draft 25 Januari 2002): Kepala Badan Intelijen Negara berwenang: Melakukan pengadaan senjata api yang dipergunakan langsung dan atau melalui agen yang berdomisili di dalam maupun di luar negeri; Menertibakan surat senjata api bagi penyelenggara intelijen.

556 Dalam draft RUU tentang Pokok-Pokok Intelijen versi 5 September 2003 tersebut pada halaman depannya terdapat cap "rahasia".

557 Pasal 21 RUU tentang Pokok-Pokok Intelijen Negara (draft 5 September 2003): Penangkapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 berlangsung selama 30 hari (tigapuluh hari). Apabila dari hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) diketemukan petunjuk yang kuat terjadinya ancaman terhadap kepentingan nasional, yang bersangkutan diserahkan kepada Kepolisian Republik Indonesia untuk diproses sesuai hukum yang berlaku. Apabila dari hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud Pasal 20 ayat (1) tidak diketemukan petunjuk tentang terjadinya ancaman, maka yang bersangkutan harus dilepaskan.

558 Pasal 23 RUU tentang Pokok-Pokok Intelijen: Kepala Badan Intelijen Negara berwenang melakukan pengadaan senjata api untuk kepentingan dinas langsung kepada produsen atau melalui agen yang berdomisili di dalam maupun luar negeri. Penggunaan senjata api sebagaimana dimaksud ayat (1) pasal ini diatur dengan keputusan Kepala Badan Intelijen Negara.

559 Andi Widjajanto, Ed., *Panduan Perancangan Undang-Undang Intelijen Negara*, (Jakarta: Pacivis, August 2006). Buku ini memberikan gambaran dan kritik terhadap RUU tentang Intelijen Negara versi Maret 2006 secara lengkap.

560 Pasal 12 RUU tentang Intelijen Negara (draft Maret 2006): BIN memiliki kewenangan khusus: menangkap dalam rangka interogasi, mnyadap, memeriksa rekening dan membuka surat setiap orang yang dianggap membahayakan keselamatan warga negara; Interogasi paling lama 7 x 24 Jam; Bila memenuhi syarat sebagai bukti permulaan, yang bersangkutan diserahkan kepada penyidik yang berwenang bila tidak wajib dilepaskan.

Bila ditelisik lebih dalam, hampir semua RUU yang mengatur soal intelijen justru mengakomodasi terjadinya pelanggaran hukum dan HAM. Sebagaimana telah diketahui bahwa aparat BIN bukanlah aparat penegak hukum sehingga memberikan kewenangan kepada aparat intelijen menyalahi criminal justice system. Selain itu tidak dikenal mekanisme hukum untuk melakukan gugatan kepada BIN bila terjadi kesalahan tindakan yang dilakukan aparatnya sebagaimana diatur oleh KUHP melalui mekanisme Pra-peradilan.

Darurat Militer Aceh (2003-2005): Penyilangan Rumah Warga

Dua tahun masa darurat di Aceh khususnya pada darurat militer memberikan banyak pelajaran bagi kita sebagai bangsa dalam melaksanakan penghormatan terhadap hak asasi manusia (HAM) dan implementasi hukum-hukum perang (the laws of war) atau hukum humaniter. Sejak diberlakukannya Keputusan Presiden No. 28 tahun 2003 tentang Pernyataan Seluruh Wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam Keadaan Bahaya dengan Tingkatan Darurat Militer hingga diperpanjang selama dua tahun, kedua belah pihak yaitu aparat keamanan dan GAM telah melakukan sejumlah pelanggaran yang cukup signifikan.

Dalam keadaan darurat, negara dapat melakukan pengurangan terhadap pemenuhan sejumlah hak. Namun keadaan darurat tidak dapat mengurangi hak-hak sipil politik tertentu serta menjadikannya dasar atas suatu penangkapan dan/atau penahanan tanpa surat penangkapan untuk menganggap tindakan tersebut sudah sah. UU Keadaan Bahaya memberikan jaminan kepastian hukum dengan diakuinya proses legal dalam penangkapan maupun penahanan.⁵⁶¹ Selain itu dalam kerangka penjaminan hak-hak sipil dan politik dalam Pasal 4(3) ICCPR



Foto 13. TNI di Aceh

561 Lihat Pasal 32(4) UU Nomor 23 tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya.

adalah memenuhi dua ketentuan prosedural (two procedural) yaitu:⁵⁶²

- Persyaratan bahwa keadaan darurat harus harus dideklarasikan secara resmi oleh pemerintah yang memberlakukannya;
- Persyaratan lebih lanjut adalah bahwa rincian pengaturan mengenai keadaan darurat, demikian pula hal-hal yang dikesampingkannya haruslah diberitahukan kepada Sekretaris Jenderal PBB

Sejumlah kasus berkait dengan praktik penangkapan dan/atau penahanan sewenang-wenang merebak di Aceh paskadarurat diumumkan. Pada masa darurat di Aceh menggunakan pola pendekatan yang berbeda mengingat operasi militer yang seharusnya lebih mengedepankan hukum namun fokus hanya pada pemulihan keamanan. TNI sebagai komponen utama dalam keadaan darurat militer memiliki kebijakan berbeda dengan Polri sebagai aparat penegak hukum. Perbedaan ini dibuktikan dengan perbedaan cara penanganan terhadap terangka GAM antara keduanya.

TNI lebih menggunakan tindakan kekerasan dan penghancuran ketimbang penegakan hukum. Hukum humaniter internasional dalam konflik bersenjata non-internasional tidak mengenal adanya kombatan dari kedua belah pihak. Tentunya ini dilatar belakangi oleh konsep dasar bahwa konflik bersenjata non-internasional adalah untuk menjaga kedaulatan dan integritas teritorial dan yang berkonflik merupakan negara dengan warga negara yang mengangkat senjata. Sehingga semangat yang diusung adalah bukan mengedepankan semangat menghancurkan musuh tetapi semangat penegakan hukum karena pihak yang memberontak merupakan kelompok pelanggar hukum.

Penangkapan dan/atau penahanan yang dilakukan oleh aparat TNI seringkali berakhir pada penghancuran benda apakah bergerak maupun tidak. Padahal benda-benda yang dihancurkan tersebut dapat menjadi bukti-bukti permulaan yang cukup untuk menjerat mereka dimuka hukum. Sedangkan Polri yang seharusnya berperan dalam penegakan hukum menemui kesulitan dalam operasi militer di Aceh mengingat semangat sebagai penegak hukum tidak terlalu kentara semenjak mereka berada dibawah Penguasa Darurat Militer Daerah (PDMD) dalam hal ini militer.

Akan tetapi tidak ada praktik penangkapan sewenang-wenang yang dilakukan selama darurat yang lebih sistematis dilakukan dengan melakukan memberikan tanda silang terhadap rumah warga yang diduga sebagai GAM. Tindakan ini menunjukkan penggunaan metode stigmatisasi serta tidak diniatkan sebagai tindakan penegakan hukum, karena kemudian dijadikan tanda oleh aparat keamanan untuk melakukan penangkapan. Pemberian tanda silang atau palang di muka pintu rumah orang yang di duga GAM bukan hal baru di Aceh. Sejak pernyataan darurat militer oleh pemerintah, marak teror dengan menggunakan tanda silang di rumah-rumah warga Aceh. Praktik penyilangan rumah-rumah warga tersebut ditemukan dari Sabang hingga Aceh Selatan.

562 Lihat Prof. Dr. Jimly Asshidiqie, S.H., *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: Rajawali Press, 2007), hlm. 158.

Seringkali aparat militer yang beroperasi di desa-desa memberikan tanda silang dan seringkali membubuhkan nama pemiliknya di rumah-rumah yang di-indikasikan sebagai rumah anggota GAM atau rumah yang anggota keluarganya adalah GAM. Dan kini aparat militer juga memaksa warga untuk merusak rumah yang anggota keluarganya bergabung dengan GAM.

Sejarah mencatat bahwa praktik pemberian tanda silang yang dilakukan oleh aparat TNI/Polri di Aceh adalah bukanlah hal baru. Praktik pernah dilakukan oleh rejim otoriter seperti di Jerman masa Nazi dan rejim militer di Amerika Latin. Para pendukung Nazi dimotori oleh anggota *sturmbteilung* atau SA pernah melakukan praktik pemberian tanda "Bintang David" pada setiap rumah atau toko milik warga Yahudi.

Gerakan itu dikenal sebagai *kristalnacht* yang menandai dimulainya perang terhadap warga Yahudi oleh Nazi. Pemberian tanda tersebut juga merupakan peringatan bagi warga Jerman untuk tidak berhubungan dengan warga etnis Yahudi karena telah dilakukan kriminalisasi melalui Undang-Undang Anti Yahudi yang dikeluarkan di Nuremberg pada tahun 1935.⁵⁶³ Tindakan-tindakan ini kemudian menjadi lebih brutal hingga berujung pada *genocide* kaum Yahudi dan minoritas lainnya setelah Hitler mengeluarkan kebijakan final terhadap warga Yahudi (*final solution on Jewish questions*).

Ketika hal ini (pemberian tanda silang di pintu rumah) dikonfirmasi kepada pihak TNI, Dansatgaspen Kol. Ditya Soedarsono membantah ada perintah resmi yang dikeluarkan oleh TNI. Benarkah tidak ada perintah resmi? Dalam harian *Waspada*, Mayjen Endang Suwarya mengakui bahwa saat menjabat Penguasa Darurat Militer Daerah (PDMD) pernah memerintahkan seluruh rumah keluarga GAM harus dipalang dan bukan dirusak.⁵⁶⁴ Selaku pangkoopslihkam paskapenerapan darurat sipil, Endang Suwarya menegaskan akan menindak oknum TNI yang mengancam akan merusak rumah anggota keluarga GAM.⁵⁶⁵

Praktik hukum internasional dalam mengadili pemegang komando secara *de jure* terlihat dari kasus Jean Paul Akayesu oleh ICTR (*International Criminal Tribunal for Rwanda*). Akayesu adalah seorang walikota ketika *genocide* terhadap suku Tutsi berlangsung di tempatnya. ICTR mengemukakan berdasarkan hukum nasional Rwanda, jabatan Akayesu sebagai walikota menempatkan dirinya sebagai (1) kepala dari administrasi masyarakat setempat (*communal*) (2) pejabat negara (3) orang yang bertanggungjawab dalam menjaga serta memperbaiki perdamaian.

Pasal 87 Protokol Tambahan I (1977) memperluas tanggungjawab hukum para pemegang komando atas pasukannya termasuk didalamnya personal-personal lain yang berada dibawah kontrol mereka (*other persons under their control*). Tanggungjawab ini dapat digunakan (*applicable*) disemua tingkatan komando

563 Hugh Purcell, *Fasisme*[People and Politics Fascism] diterjemahkan oleh Faisol Reza dkk, (Yogyakarta: Insist Press, Juli 2000), hlm. 74.

564 Lihat *Waspada*, "Jika Terbukti, Pangkoopslihkam Akan Pecat Oknum TNI Ancam Warga Rusak Rumah Keluarga GAM", Medan, 23 Juli 2004.

565 *Ibid.*

Kealpaan terhadap pengetahuan atas suatu kejadian tidak dapat menjadi dasar pembelaan jika para pemegang komando tidak melakukan langkah-langkah penghukuman dan bila tidak dilakukan maka yang terjadi adalah pembiaran. Standar tentang keharusan mengetahui suatu kejadian telah diatur dalam instrumen internasional yaitu pada Pasal 86 (2) Protokol Tambahan Konvensi Jenewa 1949 (1977) dan Pasal 28 (1) (a) Statuta ICC.

Bagi setiap orang yang memiliki kewenangan memegang komando kemudian gagal untuk mencegah atau memberikan hukuman atas tindakan illegal bawahannya dapat (*are liable*) dimintai pertanggungjawabannya sesuai rantai komando. Demikian sekilas mengenai gambaran dari doktrin pertanggungjawaban komando. Dalam instrumen hukum internasional pertanggungjawaban komando dapat ditemukan dalam Pasal 86 Protokol Tambahan I Konvensi Jenewa 1949 (1977), Pasal 6 dari *Draft Code of Crimes Against Peace and Security of Mankind* yang disusun oleh *International Law Commission*, Pasal 7 (3) Statuta ICTY, Pasal 6 (3) Statuta ICTR dan Pasal 28 (2) Statuta ICC. Instrumen hukum nasional juga mengatur tentang pertanggungjawaban komando dalam Pasal 42 UU 26/2000 tentang Pengadilan HAM yang merupakan jiplakan dari isi *Rome Statute of International Criminal Court*.

Kesemua instrumen tersebut memberikan para pemegang komando untuk bertanggungjawab untuk mencegah anak buahnya dari tindakan pelanggaran hukum perang (*laws of war*) serta bertanggungjawab untuk menghukum anak buahnya jika hukum perang dilanggar. Dengan demikian dapat dilihat bahwa pertanggungjawaban komando menjerat dua tindakan yang dilakukan para pemegang komando yaitu pembiaran (*ommision*) dan tindakan pelanggaran hukum positif (*commision*)

Pernyataan Pangkoopslihak saat itu, Mayjen Endang Suwarya dimana ia selaku PDMD saat itu mengakui telah memberikan perintah untuk melakukan pemberian tanda silang terhadap rumah keluarga GAM yang berujung pada penangkapan sewenang-wenang dapat dijadikan dasar sebagai sebuah pelanggaran yang bersifat *commision*. Hal ini disebabkan pelanggaran itu muncul dari perintah yang jelas-jelas bertentangan dengan hukum humaniter serta hukum nasional dimana kemudian perintah ini diimplementasikan oleh bawahannya. Terhadap kepatuhan mutlak (*absolut obedience*) dari perintah tersebut tidak dapat dijadikan dasar pembelaan di muka pengadilan. Pertanggungjawaban komando juga berlaku di lingkungan kepolisian mengingat Polri juga memiliki struktur rantai komando sekalipun terdapat perbedaan dalam peran dan fungsinya.

Kesimpulan

Praktik penangkapan dan/atau sewenang-wenang di Indonesia dapat dikategorikan dalam dua macam, *pertama* dilakukan dengan menggunakan produk hukum yang sah sehingga tindakan tersebut merupakan dipandang sebagai sebuah tindakan legal. Apalagi produk hukum tersebut bersifat *lex specialis* yang kemudian mengalahkan hukum acara bahkan konstitusi yang menjamin hak-hak tersangka.

Kedua, tindakan penangkapan dan/atau penahanan sewenang-wenang muncul melalui kebijakan pada masa darurat. Kebijakan tersebut jelas menyalahi hukum nasional serta hukum internasional yang mengamanatkan perlindungan terhadap hak kebebasan dan keamanan sebagai bagian dari hak sipil dan politik yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. Terhadap produk hukum yang melegalkan tindakan penangkapan dan/atau penahanan sewenang-wenang justru memberikan *extraordinary power* yang memperkuat negara melalui tindakan aparat yang koersif. Seharusnya *extraordinary power* menjaga nilai-nilai demokratis dan keadilan seperti praduga tak bersalah, perlindungan serta jaminan hak tersangka atau terdakwa.

Ketiga, perlunya untuk segera merevisi KUHAP sebagai instrumen yang memberikan perlindungan HAM warga negara. Mengingat selam ini KUHAP hanya memberikan perlindungan yang minim bagi tersangka, korban dan keluarganya serta upaya hukum melalui mekanisme pra-peradilan terhadap kasus-kasus penangkapan dan/atau penahanan sewenang-wenang. Tidak hanya itu, KUHAP yang baru haruslah menjamin bahwa setiap penggunaan kekerasan haruslah dalam bingkai penegakan hukum dan perlindungan HAM warga negara dan bukan mengedepankan penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*).

Praktik penangkapan dan.atau penahanan sewenang-wenang merupakan cerminan dari praktik *power relations* yang ditunjukkan negara kepada warga negaranya. Ia juga merupakan sinyal bahwa hak warga negara yang telah dijamin oleh konstitusi tiada berarti dari kebijakan keamanan yang melindungi posisi dan kedudukan negara. Selain itu tindakan ini merupakan refleksi dari kebijakan negara yang mengubah keseimbangan antara kebebasan dan keamanan (*security and liberty*).***

Daftar Pustaka

- . "BIN Akui 'Pasal Penculikan' ". <http://www.korantempo.com/news/2003/3/7/headline/2.html>
- . "Jika Terbukti, Pangkoopslihak Akan Pecat Oknum TNI Ancam Warga Rusak Rumah Keluarga GAM". *Waspada*. Medan, 23 Juli 2004.
- . "Yusril: Putusan Mahkamah Konstitusi hanya untuk Bom Bali". *Media Indonesia*. 25 Juli 2004.
- Ambarwati, et.al. *Hukum Humaniter Internasional dalam Studi Hubungan Internasional*. Jakarta: Rajawali Press, 2009.
- Amnesty International. *Charting the War on Terrorim*. www.amnestyusa.org/amnestynow/war_terrorism.html
- Asplund, Knut D. et.al. *Hukum Hak Asasi Manusia*. Yogyakarta: PUSHAM UII, 2008.
- Asshidiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: Rajawali Press, 2007.
- Crib, Robert *Pembantaian PKI di Jawa dan Bali 1965-1966 [Indonesian Killing of 1965-1966 Studies from Java and Bali]* terj. Erika S. Alkhatab dan Narulita Rusli. Yogyakarta: Mata Bangsa, 2003.
- De Rover, C. *To Serve and To Protect: Acuan Universal Penegakan HAM*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2000.
- Donnelly, Jack. *International Human Rights: Second Edition*. Colorado: Westview Press, 2003.

- Falaakh, Muhammad Fajrul. *et al, Implikasi Reposisi TNI-Polri di Bidang Hukum*. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2001.
- Harahap, M. Yahya. *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP, Jilid 1*. Jakarta: Garuda Metropolitan Press, 1988.
- Haryomataram, KGPH. *Pengantar Hukum Humaniter*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005.
- History of Philipine, www.wellesley.edu/Activities/homepage/filipina/philippines/history/history.html
- Imparsial dan Koalisi Kebebasan Masyarakat Sipil. *UU Anti Terorisme: Antara Kebebasan dan Keamanan Rakyat*. Jakarta, Imparsial, 2003.
- Konvensi Jenewa 1949
- PBB, *UN General Assembly Resolution 217 A (III) of 10 December 1948*
- Permanasari, Arlina, *et al. Pengantar Hukum Humaniter*. Jakarta: International Committee of the Red Cross, 1999.
- Purcell, Hugh. *Fasisme [People and Politics Fascism]* terj. Faisol Reza dkk. Yogyakarta: Insist Press, Juli 2000.
- Putusan Mahkamah Konstitusi 013/PUU-I/2003 atas Permohonan Maskur alias Abdul Kadir
- Reza, Bhatara Ibnu, "Reformasi Legislasi Sektor Keamanan". Dalam Beni Sukadis, (Ed.). *Almanak Reformasi Sektor Keamanan 2007*. Jakarta: Lesperssi dan DCAF, 2007.
- RUU Tentang Intelijen Negara (draft 25 Januari 2002, september 2003 & Maret 2006)
- Stockmann, Petra. *The New Indonesian Constitutional Court: A Study into Its Beginnings and First Years of Work*. Jakarta: Hans Seidel Foundation, 2007.
- Tim Imparsial. "Terorisme dalam Pergulatan Politik Hukum". Rusdi Marpaung dan Al Araf (Ed.). *Terorisme: Definisi, Aksi dan Regulasi*. Jakarta, Imparsial, 2003.
- Tim Imparsial. *Catatan HAM 2004: Keamanan Mengalahkan Kebebasan*. Jakarta, Imparsial, 2006.
- UU No. 8 Tahun 1981
- UU No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya.
- Valerio, Daisy "Involuntary Disappearance in the Philipines and People's Response to This Cruel Phenomenon". Dalam Asian Federation Against Involuntary Disappearances (AFAD). *Between Memory and Impunity : A Conference of Asian and Latin American Lawyers, Jakarta, November 27-December 2, 2000*. Filipina, 2001.
- Widjajanto, Andi (Ed.), *Panduan Perancangan Undang-Undang Intelijen Negara*. Jakarta: Pacivis, Agustus 2006.
- Working Group on Arbitrary Detention, <http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs26.htm>.

Lampiran

Model questionnaire to be completed by persons alleging arbitrary arrest or detention ^(a)

I. Identity of the person arrested or detained

1. Family name:
.....
2. First name:
.....
3. Sex: (Male) (Female)
4. Birth date or age (at the time of detention):
.....
5. Nationality/Nationalities:
.....
6. (a) Identity document (if any):
.....
- (b) Issued by:
.....
- (c) On (date):
.....
- (d) No.:
.....
7. Profession and/or activity (if believed to be relevant to the arrest/detention):
.....
8. Address of usual residence:
.....
.....
.....

II. Arrest^(b)

1. Date of arrest:
.....
2. Place of arrest (as detailed as possible):
.....
.....
.....
3. Forces who carried out the arrest or are believed to have carried it out:
.....
4. Did they show a warrant or other decision by a public authority?
(Yes) (No)
5. Authority who issued the warrant or decision:
.....
.....
6. Relevant legislation applied (if known):
.....
.....
.....
.....
.....

III. Detention^(c)

1. Date of detention:
2. Duration of detention (if not known, probable duration):
3. Forces holding the detainee under custody:
4. Places of detention (indicate any transfer and present place of detention):
.....
5. Authorities that ordered the detention:
6. Reasons for the detention imputed by the authorities:

7. Relevant legislation applied (if known):

IV. Describe the circumstances of the arrest and/or the detention and indicate precise reasons why you consider the arrest or detention to be arbitrary.^(c)

.....
.....
.....

V. Indicate internal steps, including domestic remedies, taken especially with the legal and administrative authorities, particularly for the purpose of establishing the detention and, as appropriate, their results or the reasons why such steps or remedies were ineffective or why they were not taken

.....
.....
.....
.....

VI. Full name and address of the person(s) submitting the information (telephone and fax number, if possible)^(d)

.....
.....
.....
.....

Date:

Signature:

This questionnaire should be addressed to the Working Group on Arbitrary Detention, OHCHR-UNOG, 1211 Geneva 10, Switzerland, fax No. (41-22) 917.90.06.

a/ A separate questionnaire must be completed for each case of alleged arbitrary arrest or detention. As far as possible, all details requested should be given. Nevertheless, failure to do so will not necessarily result in the inadmissibility of the communication.

b/ For the purpose of this questionnaire, "arrest" refers to the initial act of apprehending a person. "Detention" means and includes detention before, during and after trial. In some cases, only section II, or section III may be applicable. None the less, whenever possible, both sections should be filled in.

c/ Copies of documents that prove the arbitrary nature of the arrest or detention, or help to better understand the specific circumstances of the case, as well as any other relevant information, may also be attached to this questionnaire.

d/ If a case is submitted to the Working Group by anyone other than the victim or his family, such person or organization should indicate authorization by the victim or his family to act on their behalf. If, however, the authorization is not readily available, the Working Group reserves the right to proceed without the authorization. All details concerning the persons(s) submitting the information to the Working Group, and any authorization provided by the victim or his family, will be kept confidential.

Kebebasan Informasi dan Partisipasi publik: Aktor Keamanan dan Stigma Gerakan Masyarakat Sipil

Nawawi Bahrudin

Pendahuluan

Selama sebelas tahun reformasi sektor keamanan di Indonesia, masih menyisakan berbagai persoalan krusial. Persoalan itu diantaranya adalah stigma terhadap gerakan masyarakat sipil dari aktor keamanan. Adanya stigma itu sering mempersulit masyarakat sipil mendapat akses terhadap informasi publik karena dianggap berpotensi membocorkan rahasia negara kepada pihak asing. Sejarah membuktikan bahwa stigma merupakan senjata yang paling ampuh untuk merepresi gerakan masyarakat sipil. Hal ini juga menjadi bukti bahwa gerakan masyarakat sipil dalam partisipasinya mewujudkan aktor keamanan yang profesional, menghormati hukum dan hak asasi manusia serta supremasi sipil, masih memiliki problem eksistensi.

Stigma sendiri diterjemahkan sebagai ciri negatif pada seseorang atau kelompok tertentu.⁵⁶⁶ Jadi kata stigma jika dilekatkan pada seseorang atau kelompok tertentu menyebabkan adanya semacam pelabelan negatif tanpa pembuktian dan cenderung bersifat menggeneralisir. Masyarakat sipil didefinisikan sebagai seluruh aktor, institusi atau organisasi non pemerintah yang independen, yang mempromosikan ide-ide demokratisasi dalam reformasi sektor keamanan dalam bentuk advokasi kepada pengambil kebijakan, mulai dari institusi keamanan, pembuat undang-undang (DPR) dan lembaga pemerintah lainnya seperti Departemen Pertahanan.⁵⁶⁷

Sementara itu, sektor keamanan didefinisikan sebagai seluruh institusi yang memiliki otoritas untuk menggunakan atau mengerahkan kekuatan fisik atau ancaman penggunaan kekuatan fisik dalam rangka melindungi negara dan warga negara. Dalam definisi ini termasuk TNI dan Polri, maupun segenap institusi sipil yang bertanggungjawab dalam pengelolaan dan pengawasannya, seperti Presiden, Departemen Pertahanan dan DPR.⁵⁶⁸

⁵⁶⁶ W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, (Balai Pustaka, Jakarta, 2003).

⁵⁶⁷ Mufti Makaarim, "Efektivitas Peran Masyarakat Sipil dalam RSK 1998-2008", makalah pada Simposium 10 Tahun RSK di Indonesia, Jakarta, 28-29 Mei 2008.

⁵⁶⁸ IDSPS, *Backgrounder 4: Reformasi TNI*, (Jakarta: IDSPS, Mei 2008)

Fakta-Fakta Pemberian Stigma

Berikut ini beberapa contoh pemberian stigma kepada gerakan masyarakat sipil dari aktor keamanan. Pertama: Menteri Pertahanan Juwono Sudarsono, pernah mengeluarkan pernyataan bahwa lembaga swadaya masyarakat, terutama LSM asing seperti Amnesty Internasional atau Human Rights Watch (HRW) seperti preman moral atau *moral bully*, LSM hanya industri hati nurani yang kelangsungan hidupnya tergantung pada kasus-kasus tertentu. Selain double standar, LSM juga dianggap tidak independen karena 80 persen dananya berasal dari asing.⁵⁶⁹

Menurut Menhan, LSM asing adalah preman moral yang merasa paling benar sendiri. Mereka selalu mengatasnamakan HAM dan demokrasi padahal yang terjadi di sejumlah negara maju, dimana LSM asing berasal sendiri justru kadang terbalik. Adakah pernyataan ini secara tidak langsung juga dapat menjadi cermin sikap Menhan terhadap LSM-LSM nasional?

Sebagai justifikasi dari pernyataannya, Menhan Juwono Sudarsono juga menyatakan bahwa ketika masih menjabat sebagai Duta Besar di Inggris, dia pernah melakukan protes kepada HRW yang dinilai munafik karena menilai bahwa penggunaan tank Scorpion oleh TNI di Aceh dalam menghadapi perlawanan bersenjata merupakan sesuatu yang salah, sementara pemerintah Inggris mengirim operasi intelijen bersama polisi ke Irlandia Utara tidak nilai sebagai sesuatu yang salah. Protes itu juga karena HRW mendesak pemerintah Inggris untuk menggugat pemerintah Indonesia karena penggunaan tank jenis Scorpion oleh TNI di Aceh.

Kedua: Analisa ancaman yang menempatkan kalangan masyarakat sipil sebagai salah satu ancaman internal terhadap integritas nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) masih ditunjukkan pemerintah saat ini, terutama dari kalangan militer. Pandangan semacam ini muncul lantaran kalangan TNI masih mempersepsikan bahwa isu-isu HAM dan penegakkan hukum terhadap anggota TNI/Polri yang didorong oleh kalangan Ornop HAM merupakan isu-isu 'pesanan' kepentingan Barat yang ditujukan untuk memecah belah persatuan dan melemahkan kekuatan TNI. Sebagai reaksi atas perspektif negara yang demikian, beberapa kalangan Ornop HAM pada akhirnya juga bersikap resisten terhadap setiap tindakan negara yang ditengarai mengancam eksistensi kerja-kerja mereka⁵⁷⁰. Analisa ini juga menunjukkan bahwa pemerintah memberikan stigma bahwa gerakan masyarakat sipil adalah bagian dari strategi dan intervensi asing.

Ketiga: peran kalangan OMS dalam mempengaruhi legislasi dan kebijakan disektor keamanan belum sekuat atau seefektif seperti yang dibayangkan selama ini, lantaran kalangan OMS masih dipandang oleh kalangan parlemen sebagai penggembira hiruk pikuk prosedur penyusunan legislasi dan kebijakan serta sekedar dilibatkan pada aktivitas-aktivitas formal.⁵⁷¹

569 "Menhan: Jangan Jadi Preman Moral", *Harian Kompas*, 23 Desember 2008.

570 Mufti Makaarim A dan S. Yunanto (Eds.), *Efektifitas Strategi Organisasi Masyarakat Sipil Dalam Advokasi Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia 1998-2006*, (Jakarta: IDSPS, 2008)

571 *Op. Cit.*

Keempat: stigma dari aktor keamanan, bahkan pada tahun 2007 menyebabkan gugatan hukum di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan antara Imparsial dan TNI Mayjen Syafnil Armen selaku Kepala Badan Intelijen Strategis (BAIS).

Gugatan ini muncul setelah adanya seminar yang digelar oleh Departemen Pertahanan pada 29 Agustus 2006 silam. Saat seminar, BAIS memaparkan hasil kajiannya dan analisisnya bertajuk 'Persepsi Ancaman Internal dan Transnasional'.⁵⁷²

Dalam kajiannya, BAIS menyatakan bahwa ada kelompok radikal di Indonesia yang mengancam eksistensi keberadaan Pancasila. BAIS membaginya dalam tiga kelompok besar yaitu kelompok radikal kiri, kelompok radikal kanan dan kelompok radikal lain-lain. "Imparsial, bersama dengan KontraS dan Elsham Papua ditempatkan sebagai bagian dari kelompok radikal lain-lain".

Imparsial menilai tindakan BAIS itu sebagai sebuah perbuatan melawan hukum dan HAM. Karena itu, Imparsial menuntut ganti rugi materil dan immateril sejumlah Rp1.061.945. Angka tersebut, menurut Poengky Indarti, *External Relations Director* Imparsial, berasal dari formulasi tanggal lahirnya Pancasila, yaitu 01-06-1945.

Kelima: Propatria sebagai salah satu organisasi masyarakat sipil yang melakukan advokasi dalam reformasi sektor keamanan juga menghadapi berbagai persoalan antara lain sikap curiga dan defensif dari kalangan TNI. Dalam kasus propatria, sejumlah pendirinya sempat dicurigai TNI sebagai orang-orang yang bermasalah karena masa lalunya dianggap tidak "bersih diri" atau "bersih lingkungan". Bahkan Propatria saat mengadvokasi UU Pertahanan banyak menerima teror baik melalui SMS maupun telepon secara langsung hingga aksi pemboikotan pimpinan TNI terhadap semua acara yang digelar Propatria.⁵⁷³

Keenam: Bibit Waluyo, Gubernur Jawa Tengah yang Mantan Panglima Kodam IV Diponegoro, menuduh LSM yang tergabung dalam Jaringan Advokasi Peduli Pegunungan Kendeng Utara diantaranya Walhi, KontraS, Desantara, LBH, ANBTI, KRUHA, Jatam, ICEL, SHEEP, LBH YAPHI, HUMA, SARI, dan Madya adalah LSM *sontoloyo*, dan edan karena memprovokasi masyarakat sekitar agar menolak pembangunan pabrik Semen Gresik.⁵⁷⁴

Pernyataan itu telah menimbulkan somasi dari LSM mendesak Bibit meminta maaf secara terbuka atas pernyataannya. Jika dalam waktu yang telah ditentukan Bibit tak mau mengklarifikasi somasi itu, jaringan LSM akan mengajukan gugatan secara perdata.

572 "Dituduh Kelompok Radikal, Imparsial Gugat BAIS", <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=16398&cl=Berita>

573 Yosef Adi Prasetyo, "Masyarakat Sipil dan Reformasi Sektor Keamanan", makalah dalam pelatihan "advokasi Masyarakat Sipil untuk Reformasi Sektor Keamanan Indonesia" yang diselenggarakan atas kerja sama Imparsial, Infid, dan KontraS tanggal 10-16 Desember 2007, di Hotel Cemara, Jakarta.

574 "Gubernur Bibit Soal LSM 'Sontoloyo': Biarkan Saya Ambekan", *Tempo Interaktif*, Selasa, 28 Juli 2009 | 06:53 WIB



Foto 14. Pelatihan Masyarakat Sipil untuk Reformasi Sektor Keamanan

Prinsip, Batasan dan Perlindungan (Termasuk Perlindungan Hukum Secara Nasional dan Internasional)

Salah satu pilar penting untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis adalah melalui pemerintahan terbuka (*open government*). Pemerintahan terbuka adalah penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan secara transparan dan partisipatoris yang dilaksanakan sejak pengambilan keputusan, pelaksanaan sampai dengan evaluasi. Hak informasi (*right to information*) merupakan salah satu prasyarat penting untuk mewujudkan pemerintahan terbuka.⁵⁷⁵

Dalam perspektif hak asasi manusia, hak atas informasi adalah hak fundamental yang diakui dalam instrumen Hak Asasi Manusia Internasional yakni Pasal 19 Deklarasi PBB tentang Hak asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Rights*) yang menyatakan bahwa:

"Setiap orang punya hak untuk bebas berpendapat dan berekspresi; hak ini mencakup kebebasan untuk memegang pendapat tanpa gangguan dan hak untuk mencari, menerima, dan menyebarkan informasi dan pemikiran melalui media apapun tanpa batas".

575 Emerson Yuntho, "Aliansi Nasional Reformasi KUHP", *Kejahatan Informasi Rahasia Dalam RUU KUHP*, 2006.

Indonesia menjamin hak atas informasi dengan mencatulkannya dalam pasal 28F Amandemen kedua UUD 1945 yang berbunyi:

“setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengelola, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”. Sehingga hak ini merupakan *constitutional rights*.”

Amandemen tersebut merupakan penguatan dan pengulangan atas ketentuan yang telah dirumuskan sebelumnya pada tahun 1999 melalui pasal 14 UU No.39 Tahun 1999. Tujuan utama adanya ketentuan yang secara tegas mengatur kebebasan informasi adalah:

- (a) mendorong demokrasi dengan memastikan adanya akses publik pada informasi dan rekaman data dan informasi,
- (b) meningkatkan akses publik pada data dan informasi,
- (c) memastikan agar lembaga mematuhi jangka waktu kadaluarsa,
- (d) memaksimalkan kegunaan data dan informasi lembaga.

Beberapa filsuf mengatakan *there is no absolute freedom*, kebebasan itu tiada yang mutlak, begitu juga dengan kebebasan informasi. Masalahnya adalah, dimanakah batas-batas yang perlu diberikan agar kebebasan informasi ini dapat dilaksanakan dengan tetap menghormati hak semua orang?

Kovenan International untuk Hak Sipil dan Politik Pasal 19 ayat (3) pada intinya menyebutkan dalam kaitannya dengan hak atas kebebasan berpendapat (yang bertanggungjawab) termasuk mencari, memperoleh, dan memberikan informasi dimungkinkan diatur pembatasan atau pengecualian tertentu selama diatur dalam undang-undang dan dianggap ada kepentingan yang besar untuk menghargai hak dan reputasi orang lain, menjaga keamanan negara, ketertiban umum, kesehatan masyarakat atau kepentingan moral.

Namun, UUD 1945 pasal 28J ayat (2) juga mengatur batasan atas hak memperoleh informasi menyatakan bahwa dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan undang-undang dengan maksud semata mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, ketertiban umum dalam suatu masyarakat yang demokratis.

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) sebenarnya juga mengatur beberapa ketentuan yang merupakan pembatasan informasi, dengan sanksi pidana bagi orang yang memberikan informasi mengenai hal tertentu, misalnya:

1. Pasal 112 mengenai surat, kabar atau keterangan yang harus dirahasiakan karena kepentingan negara, ancaman pidana penjara maksimal 20 tahun.
2. Pasal 124 mengenai rahasia militer, ancaman pidana penjara maksimal 15 tahun
3. Pasal 322 mengenai rahasia jabatan, ancaman pidana penjara maksimal sembilan bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.9.000,-
4. Pasal 323 tentang rahasia perusahaan
5. Pasal 369 mengenai rahasia pribadi yang dibuka untuk memeras seseorang, ancaman pidana penjara maksimal 4 tahun,
6. Pasal 430-434 mengenai kerahasiaan surat menyurat melalui kantor pos atau kerahasiaan hubungan melalui telepon umum, ancaman pidana penjara maksimal 2 tahun 8 bulan.

Selain KUHP, ada beberapa peraturan perundang-undangan yang juga mengatur ketentuan kerahasiaan diantaranya adalah:

- 1.UU No 14/1970 tentang Peradilan Umum
- 2.UU No 7 Tahun 1971 tentang Kearsipan
- 3.UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan
- 4.UU No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi
- 5.UU No 30 Tahun 2000 tentang Rahasia Dagang
- 6.Perpu No 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme
- 7.Perpu No 2 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Perpu No 1/2002

Sedangkan peraturan perundang-undangan yang mengakui hak masyarakat atas informasi adalah sebagai berikut:

1. TAP MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia
2. UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
3. UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
4. UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah
5. UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme
6. UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
7. PP No. 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara (turunan UU No. 28/99 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN
8. UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
9. UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang
10. UU No. 40 Tahun 1999 tentang Pers
11. UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen
12. PP No. 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan

13. PP No. 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban, Serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang

Dalam kaitannya dengan kebebasan informasi ini, memiliki ketentuan yang ada di beberapa negara, sejumlah informasi yang dikecualikan dari akses publik dan digolongkan ke dalam sembilan *exemption* di Amerika Serikat adalah yang menyangkut:

- (1) keamanan nasional (*National Security*) dan politik luar negeri a) rencana militer, b) persenjataan, c) data iptek yang menyangkut keamanan nasional, dan data CIA,
- (2) ketentuan internal lembaga,
- (3) informasi yang secara tegas dikecualikan oleh UU untuk dapat diakses publik,
- (4) informasi bisnis yang bersifat rahasia,
- (5) memo internal pemerintah,
- (6) informasi pribadi (*Personal Privacy*),
- (7) data yang berkenaan dengan penyidikan,
- (8) informasi lembaga keuangan, dan
- (9) informasi dan data geologis dan geofisik mengenai sumbernya.

Harus diingat bahwa kekecualian diatas bersifat diskresioner, tidak wajib, dan diserahkan pada lembaga yang bersangkutan.⁵⁷⁶

Negara di Asia yang memiliki ketentuan serupa misalnya Thailand, yang memberlakukan *Official Information Act* pada tahun 1997. pengecualian atas informasi yang dapat di akses publik dalam negara ini, mirip dengan ketentuan yang diatur dalam *Freedom of Information Act Amerika Serikat*, yakni informasi yang:

- (a) dapat membahayakan istana,
- (b) yang dapat membahayakan keamanan nasional, hubungan internasional atau keuangan nasional,
- (c) menghambat penegakan hukum,
- (d) merupakan informasi atau nasihat dari lembaga negara yang bersifat internal,
- (e) yang dapat membahayakan keselamatan atau nyawa seseorang,
- (f) informasi pribadi atau rekam medik yang publikasinya akan mengancam the right of privacy, dan
- (g) informasi resmi yang dilindungi perundang-undangan atau yang diberikan oleh seseorang dan harus dijaga kerahasiannya (pasal 14 s/d 15 ayat 6 (*Official Information Act*))

Selain itu, naskah Article 19 (diterbitkan di London, Juni 1999) merumuskan *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation*. Ada 8 prinsip yang dikemukakan dalam naskah itu sebagai berikut:

Prinsip 1: Keterbukaan Maksimum

⁵⁷⁶ Harkristuti Harkrisnowo, *Kebebasan Informasi dan Pembatasan Rahasia Negara*, (Jakarta: Komisi Hukum Nasional, Desember 2003)

Prinsip 2: Keharusan untuk Mempublikir

Prinsip 3: Meningkatkan pemerintah yang terbuka

Prinsip 4: Batasi sekali pengecualian

Prinsip 5: Permudah proses untuk memperoleh akses

Prinsip 6: Minimalisir biaya untuk memperoleh akses

Prinsip 7: Rapat-rapat terbuka

Prinsip 8: Utamakan kebebasan

Indonesia saat ini telah memiliki UU No 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Kehadiran UU KIP, membuat Indonesia sebagai negara kelima di Asia, dan ke-76 di dunia yang secara resmi mengadopsi prinsip-prinsip keterbukaan informasi. Sayangnya UU KIP ini tidak serta merta berlaku seketika ketika diundangkan, namun era rezim keterbukaan informasi baru akan dimulai tahun 2010. Dalam Pasal 11 Ayat 1 UU KIP mewajibkan seluruh institusi publik untuk setiap saat menyediakan informasi publik yang berkaitan dengan:

- (a) daftar seluruh Informasi Publik yang berada di bawah penguasaannya, tidak termasuk informasi yang dikecualikan;
- (b) hasil keputusan Badan Publik dan pertimbangannya;
- (c) seluruh kebijakan yang ada berikut dokumen pendukungnya;
- (d) rencana kerja proyek termasuk didalamnya perkiraan pengeluaran tahunan Badan Publik;
- (e) perjanjian Badan Publik dengan pihak ketiga;
- (f) informasi dan kebijakan yang disampaikan Pejabat Publik dalam pertemuan yang terbuka untuk umum;
- (g) prosedur kerja pegawai Badan Publik yang berkaitan dengan pelayanan masyarakat; dan/atau (f) laporan mengenai pelayanan akses Informasi Publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.

Di tengah optimisme publik dalam menyongsong era keterbukaan informasi itu, publik dibuat khawatir dengan adanya pembahasan RUU Rahasia Negara yang substansinya bertentangan dengan semangat keterbukaan informasi. Informasi yang dikecualikan di atas, dalam rezim keterbukaan informasi tidak berlangsung selamanya, namun informasi tersebut "disimpan" untuk waktu tertentu dan baru disampaikan kepada publik setelah melewati waktu tersebut. Inilah yang disebut dengan "rahasia negara".

Dengan demikian rahasia negara adalah informasi publik yang untuk sementara waktu dirahasiakan kepada publik. Rahasia negara adalah batasan atau pengecualian dari hak atas informasi sebagai hak asasi manusia. Pengecualian ini harus ditentukan dengan undang-undang. Namun prinsipnya adalah bahwa semua informasi publik, termasuk informasi yang dimiliki negara, adalah milik publik.

Kebebasan Informasi dan Sektor Keamanan (Kasus-Kasus, Motif, Pelaku, Bentuk, Korban)

Beberapa peristiwa yang pernah dialami Infid adalah ketika sedang melakukan penelitian tentang alutsista dan fasilitas kredit ekspor, dalam mencari data dan informasi. Infid menemukan kesulitan karena beberapa lembaga seperti Bank Indonesia, Departemen Keuangan tidak bersedia memberikan informasi sebelum mendapatkan otorisasi dari Departemen Pertahanan dengan alasan rahasia negara. Padahal informasi yang dicari oleh Infid sebetulnya sudah dimuat di situs-situs lembaga penelitian internasional seperti Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), ini membuktikan bahwa sesuatu yang dirahasiakan hanya sekedar menutup akses infid sebagai bagian gerakan masyarakat sipil untuk mendapatkan informasi berkaitan dengan pengadaan alutsista yang menggunakan fasilitas kredit eksport.

Begitu juga ketika Infid membuat film dokumenter tentang kapal perang eks Jerman Timur yang diduga merugikan keuangan negara dengan total US\$560 juta. INFID sangat kesulitan melakukan investigasi dan pengambilan gambar kapal-kapal perang tersebut, padahal sudah menempuh beberapa prosedur birokrasi yang disyaratkan. Permohonan Infid kepada Kepala Jawatan Hidro Oseanografi (Janhidros) TNI AL, Jakarta yang menurut informasi mengoperasikan beberapa kapal dari Jerman Timur, harus melalui proses *screening* dulu guna mendapatkan persetujuan dari Panglima TNI dan Kapala Staf TNI AL, namun sampai sekarang tidak ada informasi tentang ditolak atau diterima permohonan Infid tersebut.

Selama ini, masalah alutsista sering kali dikategorikan dan dianggap ada diranah rahasia negara. Itu membuat khalayak umum maupun orang yang ingin untuk berkontribusi mengawasi anggaran akan kesulitan dalam mengakses data. Hal tersebut berlaku untuk seluruh proyek baik yang bersifat sensitif atau tidak. Padahal, ketertutupan itu hanya cocok dalam proyek pengadaan yang sangat sensitif dan menyangkut rahasia negara yang berbahaya bila bocor ke pihak luar, misalnya dalam pengadaan alutsista pasukan khusus rahasia.⁵⁷⁷

Kondisi serba tertutup tersebut nampaknya memang sudah tidak pada masanya lagi. Terlebih, era keterbukaan informasi ini rakyat sebagai pembayar pajak penopang pembangunan perlu tahu untuk uang hasil pajaknya dimanfaatkan. Keterbukaan tersebut juga merupakan bentuk pertanggungjawaban dan sesuai Peraturan Menteri Pertahanan No 06/M/VII/2006.

Kondisi pengetahuan yang mendekati titik simetris antara konsumen (Dephan & TNI), produsen (rekanan), pengawas (DPR) dengan masyarakat akan otomatis menciptakan kondisi *check and balances*. Calo pun akan makin sulit untuk bergerak karena informasi yang didapat masyarakat cukup banyak dan membuat masyarakat mampu mengkritik proyek pembelian alutsista yang akan dilaksanakan. Penawaran yang terlalu tinggi karena mempertimbangkan besaran uang yang harus disetor ke calo akan bisa ditekan.

577 "Membendung Calo Alutsista, Tangkal Prasangka", *Harian Seputar Indonesia*, 5 November 2007

Saat ini, persenjataan yang dimiliki oleh Tentara Nasional Indonesia sebagai komponen dasar pertahanan sebagian besar berusia antara 25-40 tahun, bahkan cukup banyak alutsista berusia antara 41-64 tahun. Sistem persenjataan darat pada kondisi awal tahun 2005 hanya memiliki kesiapan rata-rata di bawah 35%, sedangkan sistem persenjataan laut hanya memiliki kesiapan di bawah 30%, dan sistem persenjataan udara hanya memiliki kesiapan berkisar 30%.⁵⁷⁸

Penerapan Kebijakan-kebijakan militer dalam operasi pembersihan sisa-sisa Partai Komunis Indonesia pasca G30S/1965 sampai sekarang adalah sesuatu yang masih menjadi misteri. Pemerintah Orde Baru belum pernah merilis data tentang berapa jumlah korban jiwa pada operasi itu, instruksi-instruksi yang telah dikeluarkan militer untuk membersihkan eks PKI, langkah-langkah apa yang diambil militer berkaitan dengan presiden Soekarno dan lain-lain. Dokumen-dokumen tentang G30S/1965 dan pergulatan politik dan fisik yang terjadi hingga awal tahun 1970-an di mana Soeharto muncul menjadi pemimpin baru, belum pernah diungkap secara terbuka kepada publik. Publik tidak mendapatkan klarifikasi atas pelanggaran HAM yang terjadi, kebenaran tentang Supersemar dan lain-lain. Tampaknya dokumen-dokumen itu memang sengaja dirahasiakan karena Orde Baru ingin menghindari tuduhan melakukan pelanggaran HAM, dan menggulingkan kekuasaan Soekarno dengan cara-cara yang mendekati kudeta.⁵⁷⁹

Hingga saat ini, publik juga tidak pernah mendapatkan kebenaran tentang apa yang terjadi di Aceh selama era pemberlakuan daerah operasi militer (DOM) tahun 1980-an. Bagaimana kebijakan Orde Baru berkaitan dengan pemberlakuan DOM, berapa kekuatan militer yang dikirim ke Aceh, berapa besar anggaran yang digunakan dan dari mana asalnya, berapa korban akibat pemberlakuan DOM, semuanya masih menjadi rahasia pemerintah sendiri. Publik berhak tahu atas semua ini, namun pemerintah, terutama militer tidak merasa mempunyai akuntabilitas dalam hal ini.

Otto Syamsuddin Ishak, pemerhati HAM dari Imparsial mengungkapkan total dana yang digunakan dalam perang di Aceh selama Darurat Militer I dan Darurat Militer II oleh TNI sebesar Rp 4,23 trilliun. Dan untuk polisi yang beroperasi di Aceh semasa dalam waktu yang sama, negara mengucurkan duit sejumlah Rp 1,868 trilliun.⁵⁸⁰

Hal yang sama juga terjadi pada kasus pelanggaran HAM di Timor-Timur. Publik tidak pernah tahu apa yang terjadi di sana sebelum referendum yang akhirnya memisahkan Timor-Timur dari Indonesia.

578 Bappenas, Evaluasi Tiga Tahun Pelaksanaan RPJM 2004-2009, April 2008, hlm 79.

579 LSPP, *Position Paper 2003 tentang Kebebasan Informasi Publik*, 2003.

580 <http://komunitaspapua.com/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=58>

Kelemahan, Kekuatan, Tantangan dan Kesempatan dalam Mengadvokasi Kebebasan Informasi dan Partisipasi Publik

Menurut Kusnanto Anggoro, mereka yang tergabung dalam lembaga swadaya masyarakat itu pada umumnya tidak cukup oleh pengetahuan dan ilmu-ilmu yang berkaitan dengan keamanan. Barangkali, kekuatan utama lembaga-lembaga swadaya masyarakat itu memang terletak pada kecenderungannya untuk meniupkan suara-suara demokrasi.⁵⁸¹

Institute for Defense, Security and Peace Studies (IDSPS) dalam risetnya menyimpulkan bahwa dinamika advokasi reformasi sektor keamanan dalam 8 tahun terakhir cukup terfokus, dan melibatkan koalisi-koalisi dengan banyak aktor dan pendekatan, serta memasuki pada persoalan yang tidak *an sich* soal-soal politik, namun lebih jauh kepada formulasi solusi teknokratik di sektor keamanan, seperti konsep pertahanan, konsep keamanan, postur institusi pertahanan dan keamanan, kebijakan anggaran dan bahkan pengembangan kurikulum pendidikan militer dan kepolisian.

Dinamika semacam ini setidaknya dipengaruhi beberapa faktor seperti 1) Adanya kompromi dan politik akomodasi kalangan elit lama yang dulu memiliki peran aktif di masa pemerintahan Orde Baru di level yudikatif, legislatif dan eksekutif terhadap tuntutan-tuntutan mendesak publik atas reformasi sektor keamanan; 2) Munculnya kalangan politisi sipil dari partai-partai lama dan baru yang akomodatif terhadap sejumlah agenda transisi demokrasi; 3) Terbukanya akses publik terhadap rancangan, proses dan pengambilan kebijakan sektor keamanan di parlemen dan pemerintah, meski belum disertai pelibatan yang massif dalam proses formulasi atau cenderung substansinya belum memenuhi harapan publik; dan 4) Desakan dan dukungan komunitas internasional terhadap agenda reformasi sektor keamanan di Indonesia.

Peran-peran strategis yang dilakukan cukup beragam, mulai dari pengembangan wacana reformasi sektor keamanan, formulasi dan advokasi legislasi dan kebijakan di sektor keamanan, mendorong akuntabilitas dan transparansi dalam proses dan pelaksanaan kebijakan keamanan, hingga melakukan pengawasan dan komplain atas penyalahgunaan dan penyimpangan kewenangan serta pelanggaran-pelanggaran hukum yang melibatkan para pihak di level aktor keamanan, pemerintah dan parlemen.

Terbatasnya pengetahuan gerakan masyarakat sipil dengan ilmu-ilmu yang berkaitan dengan keamanan mungkin dapat dilihat sebagai sebuah kelemahan dari kualitas partisipasi publik. Hal ini sebenarnya sangat dipahami oleh gerakan masyarakat sipil. Untuk meningkatkan pengetahuan masyarakat sipil dalam advokasi dalam sektor keamanan, INFID, Imparsial, Kontras, dan IDSPS telah melakukan pelatihan yang dimulai sejak tahun 2005 dan dilakukan secara reguler setiap tahun.

581 Kusnanto Anggoro dan Anak Agung Banyu Perwita (Eds.), *Rekam Jejak Proses SSR Indonesia 2000-2005* (Jakarta: Propatria Institute, 2006).

Tujuan dari pelatihan ini adalah :

- 1) Meningkatnya kemampuan masyarakat sipil-termasuk gerakan perempuan dalam memahami dinamika sektor keamanan dan HAM, isu-isu keamanan non-tradisional dan Hak Perempuan dan Anak di wilayah konflik;
- 2) tersedianya wadah bagi gagasan dan proses komunikasi bagi organisasi masyarakat sipil untuk merumuskan strategi reformasi sektor keamanan (berbasis tujuan penghormatan dan pemenuhan HAM) di Indonesia;
- 3) Memperkuat dan memperluas jejaring masyarakat sipil dalam mendorong proses reformasi sektor keamanan.

Berikut ini adalah beberapa keterlibatan masyarakat sipil dalam proses pembuatan regulasi yang berkaitan dengan reformasi sektor keamanan.

Partisipasi OMS dalam RUU Rahasia Negara

Jaringan Masyarakat Sipil untuk Reformasi Sektor Keamanan menghendaki DPR menunda pembahasan karena naskah RUU Rahasia Negara berpotensi mengancam Hak Asasi Manusia dan hak-hak sipil, kebebasan pers, kebebasan publik mengakses informasi dan kerja-kerja advokasi dengan alasan rahasia. Kekhawatiran yang telah disampaikan masyarakat bukan tanpa alasan. Ruang lingkup rahasia negara yang bersifat luas dan elastis memberi ruang terjadinya penyimpangan atas nama rejim rahasia. Masalahnya makin bertambah runyam karena penetapan informasi rahasia tanpa proses uji publik. Adanya keleluasaan bagi pejabat publik melakukan klaim rahasia negara atas informasi dan aktivitas yang mereka lakukan. Keberadaan Dewan Rahasia yang didominasi pejabat pemerintah dan tidak representatifnya perumusan rahasia negara yang mengenyampingkan kebutuhan publik dalam memperoleh informasi.

RUU Rahasia Negara berlawanan dengan upaya advokasi masyarakat sipil. Atas nama rejim kerahasiaan institusi keamanan TNI, Polri dan BIN dapat melakukan tindakan koersif kepada masyarakat. Dengan tidak jelasnya batasan definisi dan cakupannya akan mendorong aparat keamanan melakukan pelanggaran HAM. Akses kelompok advokasi reformasi sektor keamanan tertutup terhadap informasi yang secara umum berkaitan dengan reformasi sektor keamanan dan mengekang peran masyarakat sipil dalam isu-isu reformasi sektor keamanan.

Desakan kuat dari Pemerintah dalam hal ini Menteri Pertahanan yang menghendaki agar RUU Rahasia Negara disahkan pada masa pembahasan tahun 2009, menunjukkan bahwa Menteri Pertahanan hanya ingin mengejar kemajuan normative bahwa reformasi sektor keamanan berjalan dengan baik yang ditunjukkan dengan lahirnya sebuah UU Rahasia Negara yang mengatur informasi terkait pertahanan dan keamanan, sebagai bagian dari Agenda Reformasi Militer yang selama periode pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengalami kemacetan.

Sementara sikap DPR yang memperlihatkan mengikuti kemauan pemerintah, DPR tidak hirau dengan substansi RUU Rahasia Negara, substansi pasal-pasal yang mengancam kelangsungan demokrasi dan bila tidak hati-hati bisa mengurangi fungsi kontrol DPR sendiri, akibat tidak maksimalnya pembahasan dalam suasana Pemilu.

Partisipasi OMS dalam Perumusan Perkap HAM Nomor 8/2009

Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia pada 22 Juni 2009 mengesahkan Peraturan Kapolri Nomor 8/2009 tentang Pedoman Implementasi Hak Asasi Manusia untuk jajaran Polri. Tindakan tersebut patut diapresiasi karena dalam perumusannya Polri berani membuka diri terhadap masukan-masukan dari masyarakat sipil.

Dari segi substansi, Perkap tersebut telah mengalami kemajuan. Antara lain masuknya sejumlah instrumen internasional HAM dijadikan sumber utama. Sebut saja *Universal Declaration of Human Rights*, *International Covenant on Civil and Political Rights*, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, *Convention on the Elimination of All Forms Against Women*, *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, Konvensi Hak Anak, *Convention Against Torture*, termasuk prinsip-prinsip tentang penggunaan senjata dan standar perilaku (*code of conduct*). Perkap HAM ini menjadi penanda bahwa Polri mengakui universalitas HAM. Hambatan dogmatis, yang sering dibungkus dengan nasionalisme sempit, didobrak Polri demi mewujudkan perubahannya. Dalam lingkup yang lebih umum, pada dasarnya di sinilah letak keunggulan Polri jika dibandingkan institusi-institusi lain.⁵⁸²

Pekerjaan selanjutnya yang menuntut dibukanya partisipasi masyarakat sipil adalah sosialisasi perkap tersebut kepada seluruh anggota yang jumlahnya hampir 400 ribu personel. Terutama kepada anggota Polri yang level kepangkatannya di jenjang bawah.

Hal ini diperlukan untuk kepentingan pengawasan dan kontrol oleh masyarakat sipil terhadap perilaku aparatnya di lapangan. Pengawasan yang independen dari masyarakat sipil merupakan suatu hal krusial bagi perbaikan-perbaikan kinerja Polri. Hal ini selaras dengan cita-cita polisi yang ingin menjadi polisi sipil dan demokratis.

582 Andi K Yuwono, "Perkap HAM dan Tantangan Polri", <http://www.vhrmedia.com/Perkap-HAM-dan-Tantangan-Polri--opini1937.html>

Penutup

Pasca reformasi, ruang partisipasi publik lebih terbuka untuk mempengaruhi dan mengawasi pengambilan keputusan ditingkat eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Namun ditingkat implementasi, pemerintah nampaknya masih setengah hati. Pengambilalihan bisnis militer, penempatan Mabes TNI di bawah Dephan, APBN menjadi satu-satunya sumber biaya pertahanan sampai saat ini belum dapat direalisasikan.

Ke depan, kualitas dari partisipasi masyarakat sipil harus ditingkatkan mengingat penilaian aktor-aktor keamanan terhadap organisasi masyarakat sipil masih banyak yang menilai sebatas tim “penggembira” yang tidak signifikan kontribusinya. Bahkan ada pihak yang bukan aktor keamanan memiliki pandangan bahwa pada dasarnya masyarakat sipil tak cukup memiliki pengetahuan di sektor keamanan.

Reformasi sektor keamanan terkait dengan pembentukan berbagai struktur yang tepat bagi kontrol sipil terhadap aktor keamanan. Sedang elemen kunci SSR adalah proses pemasyarakatan (*civilization*) berbagai birokrasi sektor keamanan serta de-politisasi sektor keamanan. Hal ini menunjukkan bahwa peranan sipil/masyarakat sebagai bagian dari “*wider security family*” ternyata cukup penting dalam pengembangan kekuatan keamanan demokratis serta proses SSR.

Hal yang perlu dijadikan pedoman adalah tujuan utama SSR adalah untuk menciptakan transparansi dan systemic accountability berlandaskan kontrol demokratis secara substantif .

Oleh karena itu, partisipasi publik adalah hal yang sangat penting dalam suksesnya reformasi sektor keamanan. Afrika Selatan adalah salah satu contoh mengapa reformasi sektor keamanan di negeri itu ‘kurang berhasil’ –meminjam istilah Kurnanto Anggoro-. Kurang berhasil karena ketiadaan perdebatan kritis dan membengkaknya apati terhadap militer.

Upaya penguatan kapasitas sipil di bidang pertahanan, tidak hanya yang berada dalam gerakan masyarakat sipil, tetapi juga yang berada dalam Departemen Pertahanan dan parlemen harus ditingkatkan. Upaya ini penting untuk membentuk komunitas masyarakat sipil yang mempunyai kompetensi di bidang yang berkaitan dengan keamanan dan pertahanan yang menjadi salah satu prasyarat terlaksananya reformasi sektor keamanan di Indonesia.

Adanya pemenuhan atas hak memperoleh informasi dan pengakuan partisipasi terhadap gerakan masyarakat sipil dalam reformasi sektor keamanan tidak saja akan memberikan manfaat untuk menciptakan pemerintahan yang bersih, efisien sekaligus mencegah korupsi, namun juga meningkatkan kualitas partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan publik dan pengawasan atas pelaksanaannya.

Daftar Pustaka

- <http://komunitaspapua.com/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=58>
 - "Dituduh Kelompok Radikal, Imparsial Gugat BAIS". <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=16398&cl=Berita>
 - "Gubernur Bibit Soal LSM 'Sontoloyo': Biarkan Saya Ambekan", *Tempo Interaktif*, Selasa, 28 Juli 2009 | 06:53 WIB
 - "Membendung Calo Alutsista, Tangkal Prasangka". *Harian Seputar Indonesia*, 5 November 2007
 - "Menhan: Jangan Jadi Preman Moral". *Harian Kompas*. 23 Desember 2008
- Anggoro, Kusnanto dan Anak Agung Banyu Perwita (Eds.). *Rekam Jejak Proses SSR Indonesia 2000-2005*. (Jakarta: Propatria Institute, 2006)
- Bappenas. *Evaluasi Tiga Tahun Pelaksanaan RPJM 2004-2009*. (Jakarta: Bappenas, April 2008)
- Harkrisnowo, Harkristuti. *Kebebasan Informasi dan Pembatasan Rahasia Negara*. (Jakarta: Komisi Hukum Nasional, Desember 2003)
- IDPSP. *Backgrounder 4: Reformasi TNI*. (Jakarta: IDSPS, Mei 2008)
- LSPP. *Position Paper 2003 tentang Kebebasan Informasi Publik*. (Jakarta: 2003)
- Makaarim, Mufti. "Efektifitas Peran Masyarakat Sipil dalam RSK 1998-2008". Makalah pada Simposium 10 Tahun RSK di Indonesia, Jakarta, 28-29 Mei 2008.
- Makaarim, Mufti A dan S.Yunanto (Eds.). *Efektifitas Strategi Organisasi Masyarakat Sipil Dalam Advokasi Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia 1998-2006*. (Jakarta: IDSPS, 2008)
- Poerwadarminta, W.J.S. *Kamus Umum Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga*. (Balai Pustaka, Jakarta, 2003).
- Prasetyo, Yosef Adi. "Masyarakat Sipil dan Reformasi Sektor Keamanan". Makalah dalam pelatihan "advokasi Masyarakat Sipil untuk Reformasi Sektor Keamanan Indonesia" yang diselenggarakan atas kerja sama Imparsial, Infid, dan Kontras tanggal 10-16 Desember 2007, di Hotel Cemara, Jakarta.
- Yuntho, Emerson. *Kejahatan Informasi Rahasia Dalam RUU KUHP*. (Jakarta: Aliansi Nasional Reformasi KUHP, 2006).
- Yuwono, Andi K. "Perkap HAM dan Tantangan Polri". <http://www.vhrmedia.com/Perkap-HAM-dan-Tantangan-Polri-opini1937.html>

Hak atas Peradilan yang Adil, Terbuka, Bebas dan Tidak Memihak: Susahnya Mengadili Para Pelaku Pelanggaran Hak Asasi Manusia

Agung Yudhawiranata

Pendahuluan

Badan peradilan mempunyai kedudukan yang sangat menentukan dalam upaya penyelesaian atau pemulihan kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia. Oleh sebab itu, bukanlah sesuatu yang berlebihan bila badan ini sering disebut sebagai “benteng terakhir keadilan”. Dalam kedudukan yang demikian, badan peradilan harus pula dijamin berjalan di atas prinsip-prinsip yang sudah disepakati oleh masyarakat internasional, seperti prinsip ‘tidak memihak’, ‘terbuka’, ‘jujur’ dan ‘adil’.⁵⁸³ Suatu proses persidangan yang dijalankan tanpa mengindahkan prinsip-prinsip tersebut sudah dapat dibayangkan hasilnya, yakni pemulihan terhadap orang-orang yang dirampas hak-haknya itu tidak akan terwujud. Kalau hal ini yang terjadi, maka pengadilan sudah digunakan sebagai institusi untuk mendapatkan legalitas menghukum orang-orang yang justru dirampas hak-haknya sebagai manusia. Itulah mengapa pengadilan haruslah bebas, terbuka, dan adil.

Hak atas pengadilan yang adil dan tidak memihak (*right to a fair trial*) merupakan hak asasi manusia yang paling dasar. Hak atas pengadilan yang adil dan tidak memihak adalah salah satu prinsip yang diakui dan diterapkan secara universal sebagaimana dinyatakan dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (UDHR), yang diadopsi tahun 1948 oleh seluruh negara di dunia, dan menjadi pondasi dari sistem internasional hak asasi manusia. Hak ini ditegaskan dan dielaborasi lebih lanjut dalam berbagai perjanjian internasional, misalnya Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik (ICCPR) –yang sudah diratifikasi oleh Indonesia pada Tahun 2005, yang menyatakan bahwa “*everyone shall be entitled to a fair and public hearing by a competent, independent tribunal established by law.*”⁵⁸⁴ Lebih jauh lagi, Kovenan ini juga memasukkan hak untuk tidak

583 Lihat Pasal 10 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (UDHR), dan Pasal 14 Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik (ICCPR)

584 Pasal 14 Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik (ICCPR)

ditangkap atau ditahan dengan sewenang-wenang, hak untuk diam, hak untuk didampingi oleh pengacara atau penasehat hukum, hak untuk hadir di persidangan, hak untuk tidak disiksa, dan hak untuk melakukan banding. Oleh karenanya, pengakuan dan penerapan dari hak atas pengadilan yang adil dan tidak memihak dianggap oleh banyak kalangan sebagai perlambang atau prasyarat sebuah masyarakat yang demokratis. Bagaimana seseorang diperlakukan ketika ia dituduh melakukan kejahatan menunjukkan seberapa jauh sebuah negara atau masyarakatnya menghormati hak asasi manusia.

Pembahasan ini dimaksudkan untuk memperoleh pemahaman tentang bagaimana seharusnya konsep dan aspek-aspek proses hukum yang adil serta aspek-aspek pendukung dan penghambatnya. Aspek-aspek proses hukum yang adil setidaknya harus terdiri atas *the rule of law*, asas persamaan di muka hukum dan asas praduga tak bersalah. Ketiga aspek ini merupakan bagian integral dari proses hukum yang adil. Hak atas peradilan yang adil dan tidak memihak adalah sebuah norma dalam hukum Hak Asasi Manusia Internasional yang dirancang untuk melindungi individu dari pembatasan yang tidak sah dan sewenang-wenang atau perampasan atas hak-hak dasar dan kebebasan-kebebasan lainnya.⁵⁸⁵

Tulisan ini ingin mengungkapkan apakah sistem, administrasi, dan praktek Peradilan di Indonesia dapat melaksanakan peran yang menentukan itu, terutama dalam kasus-kasus yang mempunyai dimensi pelanggaran hak asasi manusia. Terutama karena pelanggaran hak asasi manusia senantiasa melibatkan di sana aparat negara atau aparaturnya penegak hukum (yang bertindak melampaui batas-batas kewenangannya) termasuk diantaranya aparat militer, sebagai pelaku dan mempunyai dimensi pidana.

Pelanggaran Terhadap Prinsip-prinsip Peradilan yang Adil dalam Praktek Hukum di Indonesia

Proses peradilan yang kompeten, adil dan tidak memihak dapat dipengaruhi oleh beberapa hal, terutama adalah ada atau tidaknya korupsi atau inkopetensi (khususnya hakim dan komponen pengadilan lainnya), *contempt of court* atau intervensi pengadilan (biasanya oleh media dan keluarga pihak-pihak yang berperkara), intimidasi terhadap para saksi, dan ketiadaan bantuan hukum atau sulitnya akses terdakwa akan pengacara atau penasehat hukum.

Selama ini, berdasarkan prinsip-prinsip peradilan yang adil dan tidak memihak, setidaknya ada berbagai pelanggaran yang sering terjadi dalam praktek hukum di Indonesia. Pertama, adalah ketiadaan atau minimnya akses ke advokat karena ketidadaan biaya, di mana hal ini merupakan pelanggaran terhadap pasal 14 ayat (3) huruf d ICCPR yang menyatakan setiap orang untuk mendapatkan bantuan hukum demi kepentingan keadilan dan tanpa membayar jika ia tidak memiliki dana yang cukup untuk membayarnya (*the right to free legal*

585 Lihat Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, *Fair Trial: Prinsip-prinsip Peradilan yang Jujur dan Tidak Memihak*, (Jakarta: YLBHI, 1997).

aid). Kedua, sebagaimana kasus-kasus pidana yang terdakwa diancam hukuman berat atau hukuman mati, perlu dijamin hak untuk adanya pendampingan hukum yang efektif (*the right to effective legal assistant in death penalty cases*). Ketiga, dalam kasus-kasus yang masih marak adanya mafia peradilan, adalah merupakan hak untuk diadili oleh sebuah pengadilan yang kompeten, mandiri dan tidak memihak yang diadakan sesuai hukum (*the right to be tried by competent, and impartial tribunal established by law*).⁵⁸⁶

Tingginya biaya perkara, birokrasi yang berbelit-belit, dan watak aparat pengadilan yang belum sepenuhnya bersih dari perilaku korup, menyebabkan sebagian besar pencari keadilan yang miskin kesulitan mendapatkan haknya atas keadilan. Prinsip persamaan di muka hukum yang menjadi amanat UUD 1945, dalam beberapa kasus, tidak terjadi, terutama apabila orang miskin berhadapan dengan pihak-pihak yang memiliki kekuatan ekonomi, sosial, dan politik. Tingginya korupsi peradilan menjadikan akses mendapatkan keadilan bagi orang miskin tertutup rapat karena saluran keadilan itu disumbat oleh kepentingan materi sehingga orang-orang miskin tersingkir dalam perjalanannya mendapatkan keadilan hukum. Praktik jual beli perkara masih terjadi. Proses peradilan di pengadilan tidak menjamin keadilan yang sebenar-benarnya.⁵⁸⁷

Sistem hukum Indonesia selama ini lebih banyak diintervensi oleh kepentingan politik dan ekonomi sehingga keadilan tidak lebih dari sekadar barang komoditas yang diperjualbelikan. Lembaga pengadilan sebagai instrumen utama penegakan hukum telah dijadikan “pasar” untuk memperjualbelikan keadilan dan menjadi sumber korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Demikian pula nilai-nilai keadilan telah dicampuradukkan dengan berbagai bentuk intervensi kekuasaan maupun intervensi komersial.

Ukuran menguntungkan atau tidak menguntungkan suatu perkara dipandang hanya dari kacamata politis dan ekonomis dan hal ini kerap dianggap sah karena mekanisme penentuannya telah memenuhi standar legal formal. Yang membuat keadaan sistem hukum kita semakin parah adalah bahwa praktek-praktek curang tersebut di atas dilakukan secara sistematis oleh para aparat penegak hukum itu sendiri dan mereka dikenal dengan sebutan “mafia peradilan”.⁵⁸⁸ Hasilnya, Indonesia dikenal karena penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penegak hukumnya seperti polisi dan militer. Penahanan sewenang-wenang dan penyiksaan telah menjadi praktek yang umum. Budaya, praktek hukum dan sistem peradilan di Indonesia selama ini, telah secara langsung atau tidak langsung, mendorong tindakan melawan hukum oleh aparat penegak hukum dengan menjamin kekebalan hukum bagi mereka. Situasi di pengadilan militer lebih parah, sangat sulit bagi masyarakat sipil untuk mengakses pengadilan dan persidangan dilakukan secara tertutup. Hakim-hakim di pengadilan militer memberikan putusan yang menguntungkan pelaku (aparat militer).

586 Siaran pers YLBHI yang disampaikan Direktur Publikasi dan Pendidikan Publik YLBHI Agustinus Edy Kristianto. Lihat <http://www.sumbawanews.com/berita/nasional/yldbhi-minta-ketua-ma-terpilih-pro-keadilan-untuk-orang-miskin.html>

587 Kompas Online, edisi 7 Agustus 2004. <http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0408/07/opini/1193493.htm>

588 Menurut Daniel S. Lev, mafia peradilan adalah “... a working system that benefits all its participants. In some ways, in fact, for advocates, who otherwise are excluded from the collegial relationships of judges and prosecutors, it works rather better and more efficiently than the formal system.” Lihat Buku Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), *Advokat Indonesia Mencari Legitimasi: Studi tentang Tanggung Jawab Hukum di Indonesia*, (Jakarta: PSHK, 2001), hlm. 11.

Equality Before the Law: Privilege Aktor Keamanan dan Persamaan di Muka Hukum – Praktek di Pengadilan Militer

Institusi militer merupakan institusi unik karena peran dan posisinya yang khas dalam struktur kenegaraan. Sebagai tulang punggung pertahanan negara, institusi militer dituntut untuk dapat menjamin disiplin dan kesiapan prajuritnya dalam menghadapi segala bentuk ancaman terhadap keamanan dan keselamatan negara. Untuk itu, hampir semua institusi militer di seluruh negara memiliki mekanisme peradilan khusus yang dikenal sebagai peradilan militer. Di Indonesia, peradilan militer diatur dalam UU No. 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer. Dalam UU tersebut, diatur beberapa hal mengenai yurisdiksi peradilan militer, struktur organisasi dan fungsi peradilan militer, hukum acara peradilan militer dan acara koneksitas, serta hukum tata usaha militer.

Sebelum peralihan rezim pada tahun 1998, berdasarkan UU No.31 Tahun 1997, Pengadilan Militer sebenarnya merupakan salah satu badan pengadilan yang berada di lingkungan peradilan militer yang secara organisatoris dan administratif berkedudukan di lingkungan Markas Besar (Mabes) TNI. Badan pengadilan ini didirikan untuk mengadili perkara tindak pidana (kejahatan atau pelanggaran) yang dilakukan oleh anggota TNI atau yang dipersamakan dengan mereka, maupun orang-orang yang berdasarkan undang-undang dinyatakan berada di bawah kekuasaan peradilan militer.⁵⁸⁹ Jadi, baik yurisdiksi maupun *justiciable*-nya sangat spesifik. Kalau yurisdiksinya terbatas pada perkara-perkara tindak pidana (dengan demikian perkara-perkara perdata atau tata usaha negara bukan menjadi kewenangannya), maka *justiciable*-nya terbatas pada anggota TNI dan atau mereka yang dipersamakan berdasarkan undang-undang.

Dari segi organisasional serta operasional peradilan militer, ada dua persoalan pokok. *Pertama*, kedudukan peradilan militer dalam kekuasaan kehakiman yang berimplikasi pada pengaruh komando (Mabes TNI) dalam Peradilan Militer. *Kedua*, permasalahan organisasional pengadilan dalam mekanisme acara pengadilan militer. Oleh karena itu salah satu poin penting dalam perubahan ini adalah memindahkan Babinkum dan organisasi peradilan militer di bawah Departemen Pertahanan, serta mempertegas kedudukan peradilan militer di tingkat kasasi (di Mahkamah Agung) sebagai institusi sipil. Dengan demikian seluruh hakim yang ada di dalam MA, termasuk Hakim Agung Militer haruslah berstatus sipil.

Amandemen UUD 1945 membawa perubahan mendasar mengenai penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Konsekuensi dari perubahan ini adalah pengalihan organisasi, administrasi, dan finansial badan peradilan militer di bawah Mahkamah Agung terhitung sejak 1 September 2004. Akibat peralihan ini, seluruh prajurit TNI dan PNS yang bertugas dalam lingkup peradilan militer akan beralih menjadi personel organik Mahkamah Agung, meski pembinaan keprajuritan bagi personel militer tetap dilaksanakan oleh Mabes TNI.

589 Lihat Bagian Pertama (Umum) dari UU No.31 Tahun 1997

Meskipun telah dialihkan ke dalam administrasi sipil, namun Peradilan Militer tetap bermasalah, khususnya pada penerapan prinsip-prinsip pengadilan yang adil. Padahal persyaratan bahwa sebuah pengadilan seharusnya menyelenggarakan peradilan yang tidak memihak berlaku untuk semua jenis pengadilan, termasuk Peradilan Militer. Sangatlah esensial bahwa Peradilan Militer berlangsung dengan kompeten, independen, dan imparisial. Namun para hakim di Pengadilan Militer seringkali memberikan perlakuan istimewa pada aparat militer. Itulah mengapa biasanya hal utama yang diperhatikan dalam menilai tingkat independensi dan imparisialitas sebuah proses pengadilan di Pengadilan Militer adalah apakah hakim-hakimnya mendapatkan pendidikan dan/atau pelatihan yang cukup serta kualifikasi yang memadai di bidang hukum (khususnya hukum pidana), dan apakah dalam melaksanakan tugasnya mereka dapat bertindak independen ataukah mereka berada di bawah tekanan dari aparat militer yang pangkatnya lebih tinggi.

Ketika seorang anggota militer melakukan sebuah tindak pidana, ada beberapa jalur hukum yang mereka miliki. Menurut UU Nomor 31 Tahun 1997 mengenai Peradilan Militer, setiap anggota TNI dan Polri yang melakukan pelanggaran hukum akan diadili di peradilan militer. Namun, apabila ada unsur tindak pidana umum di dalamnya, atau tindak pidana tersebut dilakukan bersama-sama dengan warga sipil, sesuai dengan UU Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Terhadap UU Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman, dimungkinkan digelar sidang kasus koneksitas. Di mana dalam hukum acara koneksitas ini, harus dibentuk sebuah tim koneksitas yang mensyaratkan adanya keputusan dari Menteri Pertahanan dan Keamanan serta persetujuan dari Menteri Kehakiman. Pelaksanaan sidang kasus koneksitas apakah di pengadilan sipil atau di pengadilan militer ditentukan Mahkamah Agung (MA).

Dalam penanganan kasus pelanggaran HAM, penggunaan perkara koneksitas telah menutup unsur-unsur pelanggaran berat HAM serta menghilangkan keberadaan prinsip-prinsip universal dari hukum internasional seperti pertanggungjawaban komando dan perintah atasan (*command responsibility and superior order*). Hal ini disebabkan sering kali atasan dalam tingkat perwira tinggi yang masuk dalam rantai komando dan memberikan perintah justru tidak menjadi orang yang bertanggungjawab melainkan menjadi atasan yang berhak menghukum (Ankum).

Fungsi Ankum dan juga Perwira Penyerah Perkara (Papera) yang ada di dalam sistem peradilan militer menjadi satu persoalan tersendiri dalam kerangka penegakan hukum di Indonesia. Ankum dan Papera punya kewenangan untuk menentukan mekanisme hukum yang akan diterapkan terhadap sebuah tindak pelanggaran yang dilakukan oleh anggota militer. Ankum dan Papera memiliki otoritas untuk menentukan apakah sebuah tindak pelanggaran ditempatkan sebagai pelanggaran disiplin, tindak pidana militer atau tindak pidana umum. Bahkan ketika sebuah pelanggaran hanya dianggap sebagai sebuah pelanggaran disiplin, Ankum dapat langsung menentukan dan memberikan hukuman. Papera, berdasarkan UU No. 31 Tahun 1997 punya diskresi untuk menentukan apakah sebuah hasil penyidikan akan diteruskan ke tingkat penuntutan atau tidak. Luasnya kewenangan kedua institusi tersebut serta kecenderungan lingkungan militer yang eksklusif, membuka peluang

yang sangat luas bagi terjadinya penutupan/pemberhentian terhadap kasus-kasus yang sebenarnya merupakan wilayah hukum pidana umum.

Di lingkungan militer juga ada institusi Dewan Kehormatan Militer/Perwira (DKM/P). Institusi ini sebenarnya dibentuk untuk memelihara kehormatan Korps Perwira dan mengurus pelanggaran tabiat dan disiplin perwira. Namun dalam prakteknya banyak mengambil alih perkara-perkara tindak pidana yang dilakukan perwira militer, sehingga menutup ruang bagi sistem peradilan yang ada untuk menjalankan fungsinya.

Masalah lainnya adalah, dalam UU Peradilan Militer seseorang yang bukan anggota TNI/Polri pun bisa diadili di pengadilan militer. Pasal 9 ayat (1) menyatakan, seseorang yang bukan anggota militer atas keputusan Panglima dengan persetujuan menteri kehakiman bisa diadili di pengadilan militer. UU Peradilan militer pun memungkinkan seorang anggota TNI/Polri yang melanggar hukum tidak perlu diadili. Pasal 123 UU No. 31/1997 itu menyebutkan "perwira penyerah perkara mempunyai wewenang, (h) menutup perkara demi kepentingan hukum atau demi kepentingan militer." Pasal 126 ayat (2) UU juga menyatakan, dalam kasus tertentu, apabila kepentingan umum atau kepentingan militer menghendaki, Panglima dapat mempertimbangkan penutupan suatu perkara. Pengaturan di atas jelas menimbulkan masalah dalam *fair trial*.

Ketidakadilan dalam peradilan militer, bukan semata-mata pada persoalan proses dan/atau keputusan pengadilan militer yang tidak memenuhi rasa keadilan publik. Namun lebih dari itu, dalam sistem peradilan militer, hak-hak tersangka dan terdakwa kurang dijamin, bahkan cenderung diabaikan. Bagaimanapun juga prajurit TNI merupakan warga negara yang memiliki hak sebagai yang sama dengan warga negara lainnya. Sebagai warga negara, meskipun diduga atau terbukti melakukan kejahatan, bukan berarti dia kehilangan hak-hak dasar yang dimilikinya sebagai manusia maupun sebagai warga negara. Dalam sistem peradilan militer tidak ada kejelasan mengenai jaminan terhadap hak-hak sipil bagi anggota militer ketika mereka berurusan dengan peradilan militer. Pengakuan terhadap hak-hak tersangka/terdakwa dalam peradilan militer masih sangat lemah. Bahkan dalam beberapa pasal UU No. 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer malah secara tegas membatasi hak-hak tersebut. Hak untuk didampingi pengacara, hak untuk mengetahui alasan penangkapan dan/atau dakwaan, hak untuk tidak diintimidasi dan disiksa, hak untuk menghubungi dan bertemu keluarga, dan lain-lain, sama sekali tidak diatur dalam sistem peradilan militer Indonesia. Prajurit atau anggota militer bagaimanapun juga merupakan warga negara (*citizens in uniform*). Dengan demikian, mereka juga memiliki hak yang sama di muka hukum dengan warga negara yang lain, di mana negara harus menjamin terpenuhinya hak-hak tersebut.

Beberapa contoh pelanggaran terhadap prinsip-prinsip *fair trial* dalam Pengadilan Militer misalnya, terkait dengan kasus penyiksaan Nasarudin pada tahun 2001, Pengadilan Militer Jakarta menghukum pelaku, Aj Insp. Makmur Sinuaji hanya tiga setengah bulan penjara meskipun korban tewas karena penyiksaan. Dalam kasus Yudianto di Jakarta, pengadilan militer lagi-lagi menghukum pelaku, Brig (Pol) Pambudi, yang menembak mati

Yudianto, hanya sekitar 3 tahun penjara.⁵⁹⁰ Tiga serdadu dari Batalyon Infantri Raider ke-700, yang diduga terlibat dalam serangan tiga dusun kecil, Karama, Bonto Gaddong, dan Ujung Moncong di Sulawesi Selatan pada 29 November 2005, dihukum hanya dua setengah bulan oleh Pengadilan Militer 316 Makasar, Sulawesi Selatan, pada 16 Januari 2006. Lebih lanjut, tidak ada putusan yang dibuat oleh pengadilan berkaitan dengan kompensasi bagi korban. Sebaliknya, telah dilaporkan bahwa ketiga tersangka pelaku di atas masih bertugas di kesatuannya, meskipun mereka sudah divonis.⁵⁹¹

Pada 14 Agustus 2008 Pengadilan Militer III/12 Surabaya memvonis 13 personel TNI AL bersalah menyerang dan menembak warga Desa Alas Tlogo pada 31 Mei 2007. Penyerangan itu menewaskan 4 warga dan melukai 8 orang lainnya. Sepuluh terdakwa hanya divonis masing-masing satu tahun enam bulan penjara, dikurangi masa tahanan. Mereka juga tidak dipecat dari kesatuannya. Sedangkan komandan tim, Letnan Satu Budi Santoso, diberi hukuman tiga tahun penjara dan dipecat dari kesatuan; Kopral Satu Suratno divonis dua tahun penjara dan dipecat dari kesatuan, serta Prajurit Satu Suyatno diganjar dua tahun enam bulan penjara dan dipecat dari kesatuan.⁵⁹² Putusan Pengadilan Militer III/12 Surabaya untuk kasus penembakan warga sipil oleh personel TNI Angkatan Laut di Desa Alas Tlogo menegaskan pertanggungjawaban komando karena tindakan majelis hakim yang hanya menghukum pelaku lapangan penembakan itu menunjukkan Pengadilan Militer tidak mampu menjangkau tersangka yang menjadi pemberi komando.

M e k a n i s m e - m e k a n i s m e penyelesaian terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh anggota militer di atas sepenuhnya merupakan pengambilalihan mekanisme hukum yang sepatutnya berada di dalam ranah yurisdiksi pidana umum ke dalam mekanisme penyelesaian internal militer. Penyelesaian internal inilah yang terbukti melahirkan impunitas dan ketidakadilan atas sebuah tindak pidana yang dilakukan oleh anggota militer.



Foto 15. Sidang Alas Tlogo

590 AHRC Document No. UP-018-2006 <http://indonesia.ahrchk.net/news/mainfile.php/ua2006/48>

591 *Ibid.*

592 Lihat <http://www.tempointeraktif.com/hg/nusa/2008/08/18/brk,20080818-131290,id.html>

Masalah *Fair Trial* Dalam Hukum Acara Pidana: Eksistensi Saksi Mahkota

Kelahiran UU No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (selanjutnya disebut KUHAP) memberi harapan baru akan perlindungan hak asasi manusia dalam proses peradilan pidana, terutama yang bertalian dengan perlindungan hak-hak asasi tersangka/terdakwa. Hal ini dapat disimak dalam pasal-pasal atau asas-asas yang mengatur tentang hak-hak tersangka/terdakwa seperti: asas-asas persamaan di depan hukum, yang terdapat dalam penjelasan umum butir 3, hak untuk segera diperiksa, diajukan ke pengadilan dan diadili (Pasal 50 ayat 1,2 dan 3), hak mendapat bantuan hukum bagi setiap tersangka atau terdakwa (Pasal 54), hak untuk diberitahu oleh aparat hukum mengenai sangkaan yang ditujukan kepadanya (Pasal 51), hak untuk memberikan keterangan secara bebas (Pasal 52), serta asas praduga tak bersalah yang terdapat dalam penjelasan umum butir 3 c KUHAP.

Hak-hak tersangka maupun terdakwa sebagaimana yang telah dikemukakan di atas, selaras dengan inti proses hukum yang adil yang pada prinsipnya menghendaki adanya perlindungan terhadap tersangka dan terdakwa. Antara lain hak tersangka atau terdakwa untuk memberikan keterangan secara bebas, hak tersangka untuk memperoleh bantuan hukum, hak tersangka untuk membela diri, hak terdakwa untuk diadili oleh sebuah peradilan yang jujur dan tidak memihak.

Namun, tampak bahwa proses hukum yang adil yang tercantum dalam KUHAP sebagaimana yang telah diuraikan di atas, lebih berorientasi kepada perlindungan hak-hak tersangka/terdakwa. Hal itu dapat dilihat baik pada pasal-pasal yang mengatur tentang hak-hak tersangka/terdakwa maupun asas-asas yang mengatur tentang perlindungan terhadap harkat serta martabat manusia yang terdapat dalam bagian penjelasan KUHAP. Akibatnya, proses hukum yang adil dalam konteks ini cenderung menimbulkan ketidakseimbangan kepentingan yaitu kepentingan tersangka/terdakwa dan korban. Hak-hak tersangka acapkali terlalu ditonjolkan, sementara hak-hak korban diabaikan. Ini terutama terlihat dengan masih diberlakukannya mekanisme "saksi mahkota" dalam praktek-praktek pengadilan pidana di Indonesia.

KUHAP sebagai hukum formil telah memiliki sistem pembuktian tersendiri yang mengacu pada alat bukti yang sah sebagaimana diterangkan dalam pasal 184 KUHAP. Yang yang dimaksud alat bukti yang sah adalah: a) keterangan saksi; b) keterangan ahli; c) surat; d) petunjuk dan e) keterangan terdakwa. Istilah 'saksi mahkota' tak terdapat dalam KUHAP, tapi dalam praktik dan berdasarkan perspektif empirik saksi mahkota itu ada. Di sini yang dimaksud "saksi mahkota" adalah saksi yang berasal dan/atau diambil dari salah seorang atau lebih tersangka atau terdakwa lainnya yang bersama-sama melakukan perbuatan pidana dan dalam hal mana kepada saksi tersebut diberikan mahkota.

Pengaturan mengenai 'saksi mahkota' ini pada awalnya diatur di dalam pasal 168 KUHAP, yang prinsipnya menjelaskan bahwa pihak yang bersama-sama sebagai terdakwa tidak dapat didengar keterangannya dan

dapat mengundurkan diri sebagai saksi. Kemudian dalam perkembangannya, tinjauan pemahaman tentang saksi mahkota sebagai alat bukti dalam perkara pidana diatur dalam Yurisprudensi Mahkamah Agung RI Nomor: 1986 K/Pid/1989 tanggal 21 Maret 1990. Dalam Yurisprudensi tersebut dijelaskan Mahkamah Agung RI tak melarang Jaksa Penuntut Umum mengajukan saksi mahkota dengan syarat saksi ini dalam kedudukannya sebagai terdakwa tak termasuk dalam satu berkas perkara dengan terdakwa yang diberikan kesaksian.

Secara normatif penggunaan saksi mahkota merupakan hal yang bertentangan dengan prinsip-prinsip peradilan yang adil dan tidak memihak dan pelanggaran kaidah HAM secara universal sebagaimana yang diatur dalam KUHP itu sendiri, khususnya hak ingkar yang dimiliki terdakwa dan hak terdakwa untuk tidak dibebankan kewajiban pembuktian (pasal 66 KUHP), di samping itu juga penggunaan 'saksi mahkota' oleh Penuntut Umum selama ini jelas melanggar hak asasi terdakwa sebagaimana diatur dalam *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) sebagai instrumen hak asasi manusia internasional termasuk sebagai instrumen penilaian terhadap implementasi prinsip-prinsip fair trial.⁵⁹³

Pengadilan HAM: Tantangan Akuntabilitas, *Fairness*, dan Impunitas

Di awal-awal tahun paska runtuhnya rezim Orde Baru, kondisi penegakan dan perlindungan hak asasi manusia justru semakin memprihatinkan terutama semakin maraknya pelanggaran HAM berat yang terjadi. Penyelesaian kasus Tanjung Priok, DOM Aceh, Irian dan kasus pelanggaran HAM berat di Timor-timur pra dan paska jajak pendapat belum ada yang terselesaikan dan ini disebabkan tidak adanya instrumen dan perlindungan hukum yang memadai untuk dapat mengadili para pelaku kejahatan hak asasi manusia tersebut.

Dalam prakteknya jika melihat bekerjanya sistem peradilan pidana di negara hukum Indonesia ini, belum mampu memberikan keadilan yang substansial. Keterkaitan dengan kebijakan yang formal/legalistik seringkali dijadikan alasan. Peradilan seringkali memberikan toleransi terhadap kejahatan-kejahatan tertentu, dengan konsekuensi yuridis pelaku kejahatannya harus dibebaskan. Termasuk terhadap kejahatan atau pelanggaran HAM berat ini.⁵⁹⁴

Jika melihat KUHP Indonesia yang berkaitan dengan pelanggaran HAM berat juga mengatur tentang jenis kejahatan yang berupa pembunuhan, perampasan kemerdekaan, penyiksaan/penganiayaan, dan perkosaan. Namun, jenis kejahatan yang diatur dalam KUHP tersebut adalah jenis kejahatan yang sifatnya biasa (*ordinary crimes*) sebab pelanggaran HAM harus memenuhi karakteristik tertentu sesuai dengan Statuta Roma untuk bisa

593 "Gugatan" atas penggunaan saksi mahkota kemudian menjadi salah satu masalah utama yang mengemuka dalam proses persidangan Pengadilan HAM *ad hoc* kasus Timor Timur dan Tanjung Priok. Ketentuan pasal KUHP menyatakan bahwa saksi-saksi yang akan diperiksa dilarang untuk saling berhubungan dan memasuki persidangan. Tetapi dalam faktanya saksi-saksi tersebut masih banyak yang berada dalam ruang sidang sebelum diperiksa, atau meskipun saksi-saksi tersebut tidak berada di dalam ruang sidang, mereka tetap bisa mendengarkan keterangan saksi melalui pengeras suara. Dengan demikian tidak ada upaya yang serius dari komponen Pengadilan untuk mencoba menghindarkan atau mencegah para saksi saling berhubungan dan mendengarkan kesaksian sebelumnya. Untuk Selengkapnya, lihat ELSAM, *Pengadilan HAM Tanjung Priok Gagal Menemukan Kebenaran: Final Assessment Monitoring Pengadilan HAM Tanjung Priok*, Jakarta, September 2004; dan ELSAM, *Kegagalan Leipzig Terulang di Jakarta: Catatan Akhir Pengadilan HAM Ad Hoc Timor Timur*, Jakarta, September 2003.

594 Krist L. Kleden, *Peradilan Pidana Sebagai Pendidikan Hukum*, Komnas, 11 September 2000.

diklasifikasikan sebagai pelanggaran HAM yang berat. Pelanggaran HAM berat sendiri merupakan *extraordinary crimes* yang mempunyai perumusan dan sebab timbul kejahatan yang berbeda dengan kejahatan atau tindak pidana umum. Dengan perumusan ini tidak mungkin menyamakan perlakuan dalam menyelesaikan masalah, artinya KUHP tidak dapat untuk menjerat secara efektif para pelaku pelanggaran HAM yang berat.⁵⁹⁵ Pengertian tentang perlunya peradilan yang khusus dengan aturan yang bersifat khusus pulalah yang menjadi landasan pemikiran untuk adanya pengadilan HAM.

Berdasarkan kondisi tentang perlunya instrumen hukum untuk berdirinya sebuah pengadilan HAM secara cepat maka pemerintah menerbitkan Perpu No. 1 Tahun 1999 tentang Pengadilan HAM. Perpu ini sempat menjadi landasan yuridis untuk adanya penyelidikan kasus pelanggaran HAM berat di Timor-Timur oleh Komnas HAM. Perpu ini kemudian digantikan oleh UU No.26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia yang disahkan pada bulan November 2000.

Jenis-jenis kejahatan yang masuk dalam yurisdiksi Pengadilan HAM adalah genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan dimana merupakan jenis kejahatan yang diadopsi dari ketentuan Statuta Roma 1998 (*Rome Statute of The International Criminal Court*). Dari penjelasan ini dapat ditarik kesimpulan bahwa unsur kejahatan dalam UU No. 26 Tahun 2000 juga diadopsi dari pengaturan dalam Statuta Roma. Yang membedakan adalah adanya opsi untuk membentuk Pengadilan HAM *ad hoc* yang dibentuk khusus untuk memeriksa dan memutus perkara pelanggaran HAM berat yang dilakukan sebelum adanya UU No. 26 Tahun 2000.

Legitimasi atas adanya pengadilan HAM *ad hoc* didasarkan pada pasal 43 UU No. 26 Tahun 2000. Ayat 1 menyatakan bahwa pelanggaran HAM berat yang terjadi sebelum diundangkannya undang-undang ini, diperiksa dan diputus oleh pengadilan HAM *ad hoc*. Ayat 2 menyatakan bahwa pengadilan HAM *ad hoc* sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 dibentuk atas usul DPR berdasarkan peristiwa tertentu dengan keputusan presiden. Ayat 3 menyatakan bahwa pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 berada dalam pengadilan umum. Dalam penjelasannya, DPR sebagai pihak yang mengusulkan dibentuknya pengadilan HAM *ad hoc* mendasarkan usulannya pada dugaan terjadinya pelanggaran HAM berat berdasarkan *locus* dan *tempus delicti* tertentu yang terjadi sebelum diundangkannya undang-undang ini.

Sayangnya, ketentuan pasal 43 UU No. 26 Tahun 2000 tidak mengatur secara jelas mengenai alur atau mekanisme bagaimana sebetulnya proses perjalanan pembentukan pengadilan HAM *ad hoc* setelah adanya penyelidikan dari Komnas HAM tentang pelanggaran HAM berat. Untuk kasus pelanggaran HAM berat di Timor-Timur menjelaskan bahwa mekanisme peradilan HAM *ad hoc* adalah Komnas HAM melakukan penyelidikan lalu hasilnya diserahkan ke kejaksaan agung yang kemudian melakukan penyidikan. Hasil penyidikan diserahkan ke presiden. Presiden lalu mengirimkan surat ke DPR. Selanjutnya DPR mengeluarkan rekomendasi untuk Presiden akhirnya dapat mengeluarkan keppres digelarnya pengadilan HAM *ad hoc*.

595 Muladi, *Pengadilan Pidana bagi Pelanggar HAM Berat di Era Demokrasi*, 2000, Jurnal Demokrasi dan HAM, Jakarta, hlm. 54.

Dari proses menuju pengadilan HAM *ad hoc* ini, sorotan yang paling tajam adalah adanya kewenangan DPR untuk dapat mengusulkan. DPR sebagai lembaga politik dianggap sebagai pihak yang dapat menentukan pengusulan adanya pengadilan HAM *ad hoc* untuk pelanggaran HAM berat dimasa lalu karena pelanggaran tersebut lebih banyak bernuansa politik sehingga lembaga politik yang paling cocok adalah DPR. Adanya ketentuan ini oleh sebagian kalangan dianggap sebagai kontrol. Pengadilan HAM *ad hoc* untuk kasus pelanggaran HAM berat di masa lalu tidak dapat dilaksanakan tanpa usulan dari DPR. Meskipun masih diperdebatkan, sebagian praktisi dan akademisi hukum menganggap hal ini secara implisit memberikan kewenangan kepada DPR memandang pelanggaran HAM berat dalam konteks politik dan dapat menyatakan ada tidaknya pelanggaran HAM berat.⁵⁹⁶

Sampai saat ini terdapat pengadilan HAM *ad hoc* untuk kasus pelanggaran HAM yang berat di Timor-timur dan Tanjung Priok. Pengalaman pengadilan HAM *ad hoc* menunjukkan bahwa penerapan ketentuan dalam UU No. 26 Tahun 2000 tidak dapat diaplikasikan secara konsekuen karena pengaturan yang lemah. Disamping itu terobosan hukum juga terpaksa dilakukan oleh majelis hakim khususnya yang menangani perkara pelanggaran HAM di Timor-timur

UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM secara konten juga mempunyai banyak kelemahan yang mendasar dalam pengaturannya. Kelemahan-kelemahan ini karena proses pengadopsian dari instrumen internasional yang tidak lengkap dan mengalami banyak kesalahan. Pengadopsian atas konsep kejahatan terhadap kemanusiaan dan tentang delik tanggung jawab komando tidak memadai sehingga banyak menimbulkan interpretasi dalam aplikasinya. Kelemahan lainnya adalah tidak ada hukum acara dan pembuktian secara khusus dan masih banyak menggunakan ketentuan yang berdasarkan kitab undang-undang hukum pidana (KUHP).

Proses Pengadopsian dari Instrumen Internasional yang Terdistorsi

Proses adopsi 'kejahatan terhadap kemanusiaan' dari Statuta Roma ke dalam UU No. 26 Tahun 2000 terdapat distorsi yang secara hipotetis melemahkan konsep kejahatan tersebut. Terutama karena konsep kejahatan terhadap kemanusiaan tidak memiliki parameter yang tegas untuk mendefinisikan unsur "meluas", "sistematik" dan "intens" yang menjadi unsur utama bentuk kejahatan ini. Ketidakjelasan definisi mengakibatkan (pembuktian) pembedaan kejahatan yang dimaksud menjadi sulit. Kejahatan terhadap kemanusiaan (*crime against humanity*) rumusannya terdapat dalam pasal 9 UU No 26 tahun 2000 berbunyi sebagai berikut:

"Kejahatan terhadap kemanusiaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf b adalah salah satu perbuatan yang dilakukan sebagai bagian dari serangan yang meluas atau sistematis yang diketahuinya bahwa serangan tersebut ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil, ..."

⁵⁹⁶ Kewenangan DPR untuk mengusulkan dinilai menghambat proses adanya pengadilan HAM *ad hoc* karena DPR dapat menganggap tidak ada pelanggaran HAM berat dari hasil penyelidikan komnas HAM. Contohnya pada kasus Trisaksi dan Semanggi yang sampai sekarang belum dapat dibawa ke pengadilan HAM *ad hoc*.

Problematika timbul dari penerjemahan dari bahasa Inggris yang keliru dalam pasal ini oleh undang-undang, yaitu frase: *directed against any civilian population* (Statuta Roma Pasal 7) yang seharusnya diartikan: ditujukan kepada populasi sipil, oleh undang-undang ini diartikan: ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil. Kata “langsung” ini bisa berimplikasi bahwa seolah-olah hanya para pelaku langsung di lapangan sajalah yang dapat dikenakan pasal ini, sedangkan pelaku di atasnya yang membuat kebijakan tidak tercakup. Penggunaan kata “penduduk” dan bukannya “populasi” sendiri telah menyempitkan subyek hukum dengan menggunakan batasan-batasan wilayah, dan hal ini secara signifikan juga menyempitkan target-target potensial korban kejahatan terhadap kemanusiaan hanya pada warga negara di mana kejahatan tersebut berlangsung.

Selain itu juga distorsi penerjemahan konsep dalam klasifikasi perbuatan di bawah definisi kejahatan terhadap kemanusiaan, khususnya yang berkaitan dengan penerjemahan “*persecution*” menjadi “penganiayaan” dalam UU No 26 tahun 2000 juga merupakan tantangan pembuktian yang tak mudah bagi jaksa. Karena tidak ada penjelasan definitif yang detail, maka acuan definisi dirujuk kepada definisi “penganiayaan” dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia (KUHP). Padahal, *persecution* memiliki arti yang lebih luas merujuk pada perlakuan diskriminatif yang menghasilkan kerugian mental maupun fisik ataupun ekonomis. Artinya tidak mensyaratkan perbuatan yang langsung secara ditujukan pada fisik seseorang.⁵⁹⁷ Dengan digunakannya kata “penganiayaan” maka tindakan teror dan intimidasi yang sifatnya non-fisik atas seseorang atau kelompok sipil tertentu atas dasar kepercayaan politik menjadi tidak termasuk dalam kategori tersebut, dan jaksa harus membuktikan adanya tindakan fisik yang terjadi dan bukan hanya akibat yang ditimbulkan.

Konsep Tanggung Jawab Komando yang Sumir

Konsep tentang tanggung jawab komando ini, mengalami distorsi dalam perumusan di UU No. 26 Tahun 2000 ini. Pengertian tanggung jawab komando dalam pasal 42 ayat 1 menyatakan :

“komando militer atau seseorang yang secara efektif bertindak sebagai komando militer dapat dipertanggungjawabkan terhadap tindak pidana yang berada dalam yurisdiksi pengadilan HAM, yang dilakukan oleh pasukan yang berada dibawah komando dan pengendaliannya yang efektif, ...”

Pengertian di atas, yang menggunakan kata “dapat” dan bukannya “akan” atau “harus”, secara implisit menegaskan bahwa tanggung jawab komando dalam kasus pelanggaran berat hak asasi manusia yang diatur melalui UU ini bukanlah sebuah hal yang bersifat otomatis dan wajib. Pasal ini secara tegas menguatkan pengertian kejahatan terhadap kemanusiaan dalam pasal 9 yang cenderung ditujukan pada pelaku langsung di lapangan. Dengan demikian Jaksa Penuntut Umum harus dapat menunjukkan dan membuktikan adanya “keperluan” (urgensi)

⁵⁹⁷ Bandingkan pengertian “*persecution*” dalam ICC atau ICTY Statute dengan pengertian “penganiayaan” dalam UU No 26/2000 pasal 9(h). Penganiayaan sebagaimana pengertian dalam KUHP dalam bahasa Inggris setara (bukan sama secara definitif) dengan pengertian “*assault*” yang menunjuk pada penyerangan secara langsung terhadap fisik seseorang. Lihat juga M. Cherif Bassiouni, *Crimes Against Humanity in the International Law*, Kluwer Law International, (1999), hlm 247.

untuk mengadili para penanggung jawab komando, dan bukan hanya pelaku lapangan saja.

Lebih lanjut, Pasal 42 Ayat 1(a) mensyaratkan penanggung jawab komando untuk “*seharusnya mengetahui bahwa pasukan tersebut sedang melakukan atau baru saja melakukan pelanggaran hak asasi manusia yang berat.*” Padahal, sumber dari pasal spesifik tersebut, yaitu Pasal 28 Ayat 1(a) Statuta Roma secara tegas menyatakan bahwa komandan militer seharusnya “*mengetahui bahwa pasukan tersebut melakukan atau hendak melakukan kejahatan...*”⁵⁹⁸

Distorsi ini berarti mengabaikan adanya kewajiban dari pemegang tanggung jawab komando untuk mencegah terjadinya kejahatan. Meskipun dalam Pasal 42 Ayat 1(b) pengabaian ini dikoreksi dengan kalimat “*komando militer tersebut tidak melakukan tindakan yang layak dan diperlukan dalam ruang lingkup kekuasaannya untuk mencegah dan menghentikan perbuatan tersebut, ...*” namun tidak ada definisi dan batasan yang tegas tentang apa yang “layak” dan “perlu” dilakukan oleh penanggung jawab komando.⁵⁹⁹

Problem Hukum Acara dan *Due Process of Law*

Pasal 10 UU No. 26 Tahun 2000 menyatakan bahwa hukum acara yang digunakan adalah berdasarkan hukum acara pidana kecuali ditentukan lain dalam undang-undang. Hal ini berarti hukum acara yang akan digunakan untuk proses pemeriksaan di pengadilan menggunakan hukum acara dengan mekanisme sesuai dengan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Pengaturan semacam ini secara hipotetik dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan kemudian terbukti dalam prakteknya terjadi kekacauan dan tarik ulur dalam proses pengadilan. Adapun beberapa perbedaan mendasar antara hukum acara berdasarkan UU Pengadilan HAM dengan KUHAP antara lain adalah sebagai berikut:

Pelaksana tugas penangkapan: Ketentuan khusus mengenai pengakapan ini jika dikomparasikan dengan KUHAP berbeda. Yang membedakan adalah yang melakukan/pelaksanaan tugas penangkapan menurut UU No.26 Tahun 2000 adalah Jaksa Agung sedangkan dalam KUHAP yang melakukan penangkapan adalah petugas kepolisian Republik Indonesia.⁶⁰⁰

Masa penahanan: Sebagaimana diatur dalam KUHAP, prosedur penahanan yang diatur dalam UU No.26 Tahun 2000 juga mengatur tentang lamanya masa penahanan. Namun, ketentuan mengenai lamanya penahanan ini tidak disertai dengan konsekuensi mengenai hak tersangka untuk dikeluarkan dari tahanan jika selama waktu penahanan itu proses penyidikan dan penuntutan belum dapat

598 Bandingkan dengan Pasal 28 Ayat 1 (a) Statuta Roma: “*That military commander or person either knew or, owing to the circumstances at the time, should have known that the forces were committing or about to commit such crimes;*” (garis bawah dari penulis)

599 Batasan definitif tanggung jawab komando yang kabur ini juga diulangi pada Pasal 42 Ayat 2 yang mengatur tentang tanggung jawab atasan (polisi dan pejabat sipil).

600 Lihat pasal 18 KUHAP

diselesaikan. KUHAP disamping mengatur tentang lamanya penahanan juga mengatur tentang hak tersangka untuk dikeluarkan dari tahanan jika tidak telah selesai masa penahanannya tetapi proses penyidikan dan penuntutan belum selesai.⁶⁰¹

Definisi dan pelaksana tugas penyelidikan: Poin 5 ketentuan umum UU No. 26 Tahun 2000 menyatakan bahwa penyelidikan diartikan sebagai serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan ada tidaknya suatu peristiwa yang diduga merupakan pelanggaran hak asasi manusia yang berat guna ditindaklanjuti dengan penyidikan sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini.⁶⁰² UU No 26 Tahun 2000 juga mengatur secara berbeda tentang siapa yang berhak melakukan penyelidikan. Penyelidikan hanya dilakukan oleh Komnas HAM sedangkan penyidik tidak berwenang menerima laporan atau pengaduan. Sementara dalam KUHAP penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penyelidikan.

Penyidikan dan penuntutan: Definisi tentang penyidikan tidak diatur dalam UU No. 26 Tahun 2000.⁶⁰³ Pihak yang berwenang melakukan penyidikan terhadap kasus pelanggaran HAM berat adalah jaksa agung. Penyidikan ini tidak termasuk untuk menerima pengaduan dan laporan karena pengaduan dan laporan tersebut merupakan kewenangan Komnas HAM. Dalam upaya penyidikan ini Jaksa Agung dapat⁶⁰⁴ mengangkat penyidik *ad hoc* dari unsur masyarakat⁶⁰⁵ dan pemerintah. Sementara tentang ketentuan penuntutan terdapat dalam UU No. 26 Tahun 2000 Pasal 23 dan 24. Pasal 23 menyatakan penuntutan mengenai pelanggaran HAM berat dilakukan oleh Jaksa Agung dan dalam melakukan penuntutan. Jaksa Agung dapat mengangkat jaksa penuntut umum *ad hoc*.⁶⁰⁶ Untuk dapat diangkat menjadi penuntut umum *ad hoc* harus memenuhi syarat tertentu.⁶⁰⁷ Yang menjadi masalah dalam konteks *fair trial* kemudian adalah salah satu "syarat tertentu" untuk menjadi penuntut umum *ad hoc* yaitu "berpengalaman sebagai penuntut umum" di mana menutup kemungkinan akademisi dan unsur masyarakat lain untuk memenuhi syarat dan hanya membuka kesempatan kepada mantan jaksa atau mantan oditur militer serta oditur militer aktif.

Komposisi hakim: Pasal 27 UU No. 26 Tahun 2000 menyatakan bahwa kasus pelanggaran HAM yang

601 Lihat pasal 24 dan 25 KUHAP. Pasal 24 menyatakan bahwa lama penahanan untuk proses penyidikan adalah paling lama 20 hari dan dapat diperpanjang paling lama 40 hari, jika dalam waktu 60 hari sudah terpenuhi penyidik harus sudah mengeluarkan tersangka dari tahanan demi hukum. Pasal 25 menyatakan bahwa lama penahanan 20 hari dan dapat diperpanjang paling lama 30 hari, jika dalam waktu 50 hari telah terpenuhi maka tersangka harus dikeluarkan dari tahanan demi hukum. Kedua pasal diatas juga menyatakan bahwa tersangka dapat dilepaskan dari tahanan jika pemeriksaan sudah selesai meskipun waktu penahanan belum berakhir.

602 Bandingkan dengan definisi penyelidikan seperti ketentuan dalam KUHAP. Penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini.

603 Definisi penyidikan dapat dilihat dalam huruf 2 ketentuan umum KUHAP yang menjelaskan bahwa penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.

604 Penjelasan mengenai kata "dapat" adalah bahwa dimaksudkan agar Jaksa Agung dalam mengangkat penyidik *ad hoc* dilakukan sesuai dengan kebutuhan.

605 Penjelasan tentang unsur masyarakat adalah dari organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, lembaga swadaya masyarakat, atau lembaga kemasyarakatan yang lain seperti perguruan tinggi.

606 Dalam penjelasannya penuntut umum *ad hoc* dari unsur masyarakat diutamakan diambil dari mantan penuntut umum diperadilan umum atau oditur di peradilan militer.

607 Pasal 23 ayat 4 mengatur tentang syarat untuk menjadi penuntut umum *ad hoc* yaitu warga negara Republik Indonesia, berumur sekurang-kurangnya 40 tahun dan paling tinggi 65 tahun, berpendidikan sarjana hukum dan berpengalaman sebagai penuntut umum, sehat jasmani dan rohani, berwibawa, jujur, adil, dan berkelakuan tidak tercela, setia kepada Pancasila dan UUD 1945 dan memiliki pengetahuan dan kepedulian di bidang hak asasi manusia.

berat diperiksa oleh majelis hakim yang jumlahnya 5 orang yang terdiri dari 2 orang hakim pengadilan HAM yang bersangkutan dan 3 orang hakim HAM *ad hoc*.⁶⁰⁸ Dari ketentuan diatas, pengaturan tentang hakim *ad hoc* hanya sampai pada tingkat kasasi. Tidak ada kejelasan mengenai hakim yang dapat mengadili di tingkat Peninjauan Kembali (PK), mengingat bahwa dalam Kitab Hukum Acara Pidana Indonesia (KUHP) proses bahwa peninjauan kembali atas suatu perkara pidana dimungkinkan dan merupakan hak terdakwa atau ahli warisnya tetapi dalam ketentuan UU No. 26 Tahun 2000 ini tidak diatur tentang hakim *ad hoc* untuk pemeriksaan upaya hukum luar biasa dengan cara peninjauan kembali. Apakah masih menggunakan komposisi hakim *ad hoc* atau tidak pun tidak diatur dalam UU No. 26 Tahun 2000.⁶⁰⁹

Prosedur pembuktian: Prosedur pembuktian dalam pengadilan HAM tidak diatur tersendiri yang berarti bahwa mekanisme pembuktian di sidang pengadilan HAM menggunakan mekanisme yang diatur dalam KUHP. Pengecualian terhadap mekanisme KUHP untuk prosedur pembuktian adalah mengenai proses kesaksian di pengadilan. Dalam rangka melindungi saksi dan korban pelanggaran HAM yang berat proses pemeriksaan saksi dapat dilakukan dengan tanpa hadirnya terdakwa.⁶¹⁰ Ketentuan ini terdapat dalam PP No. 2 Tahun 2002 tentang perlindungan terhadap korban dan saksi pelanggaran HAM yang berat. Berkenaan dengan alat bukti yang dapat diterima juga mengacu pada alat bukti yang sesuai dengan KUHP yaitu pasal 184.⁶¹¹ Hal-hal yang dapat dijadikan alat bukti dalam KUHP ini dianggap tidak memadai jika dikomparasikan dengan praktek peradilan internasional. Pengalaman-pengalaman internasional yang menyidangkan kasus-kasus tindak pidana paling serius (*most serious international crimes*, yang dalam konteks hukum Indonesia disetarakan dengan istilah pelanggaran HAM berat) justru lebih banyak menggunakan alat-alat bukti diluar yang diatur oleh KUHP. Misalnya rekaman, baik itu yang berbentuk film atau kaset yang berisi pidato, siaran pers, wawancara korban, wawancara pelaku, kondisi keadaan tempat kejadian dan sebagainya. Kemudian alat bukti yang dipakai juga diperbolehkan berbentuk dokumen-dokumen salinan, klipring koran, artikel lepas, sampai suatu opini yang terkait dengan kasus yang disidangkan.⁶¹²

Ketentuan Pidana: Ketentuan pidana diatur dalam Bab VII dari Pasal 36 sampai dengan Pasal 42 UU No. 26 Tahun 2000 . Ketentuan pidana dalam UU No. 26 Tahun 2000 ini menggunakan ketentuan pidana minimal yang tidak lazim dianut dalam sistem hukum di banyak negara. Di satu sisi ketentuan pidana minimal ini dianggap sebagai ketentuan yang sangat progresif yang diperlukan untuk menjamin bahwa pelaku pelanggaran HAM yang berat ini tidak akan mendapatkan hukuman

608 Pengertian hakim *ad hoc* adalah hakim yang diangkat diluar hakim karir yang memenuhi persyaratan profesional, berdedikasi dan berintegritas tinggi, menghayati cita-cita negara hukum dan negara kesejahteraan yang berintikan keadilan, memahami dan menghormati hak asasi manusia dan kewajiban dasar manusia.

609 Mengingat hakim yang mengadili pelanggaran HAM yang berat ini selalu mensyaratkan adanya hakim *ad hoc* maka tidak adanya pengaturan mengenai hakim *ad hoc* di tingkat peninjauan kembali secara logika hukum tidak seharusnya bisa diserahkan mekanismenya dengan menggunakan ketentuan KUHP.

610 Proses kesaksian tanpa hadirnya terdakwa ini sebenarnya sudah diatur dalam pasal 173 KUHP yang menyatakan bahwa hakim ketua sidang dapat mendengar keterangan saksi mengenai hal tertentu tanpa hadirnya terdakwa, untuk itu hakim dapat meminta terdakwa ke luar dari ruang sidang akan tetapi sesudah itu pemeriksaan perkara tidak boleh diteruskan sebelum kepada terdakwa diberitahukan semua hal pada waktu tidak hadir. Hal ini berbeda dengan PP No. 2 Tahun 2002 yang tidak mengatur tentang tata cara tanpa hadirnya terdakwa untuk pemeriksaan kesaksian.

611 Alat bukti menurut pasal 184 KUHP adalah keterangan saksi, keterangan ahli, surat, petunjuk dan keterangan terdakwa.

612 Lihat *Progress Report* Pemantauan Pengadilan HAM *ad hoc* Elsam ke-X. Tanggal 28 Januari 2003.

yang ringan namun di sisi yang lain ketentuan ini secara langsung berarti mengurangi hak terdakwa atas pertimbangan hukum yang adil oleh majelis hakim. Dalam prakteknya kemudian, terbukti bahwa ketentuan pidana minimum ini tidak dapat dilaksanakan dengan konsisten.⁶¹³

Penuntut Umum yang mewakili kepentingan umum (termasuk para korban) guna menuntut para pelaku (tersangka) kejahatan yang serius jelas sekali tidak menerapkan prinsip "*prosecutions are to be undertaken in good faith and with due diligence*" yang telah menjadi standar universal. Hal ini tampak dengan jelas dari proses perumusan dakwaan yang sumir, pengajuan alat-alat bukti dan saksi yang tidak maksimal, dan ketiadaan eksplorasi yang gigih dari Jaksa Penuntut Umum.⁶¹⁴ Sehingga menimbulkan kecurigaan bahwa ada intensi tersembunyi tidak menuntut dengan *fair* para tersangka. Dengan kualitas dakwaan dan pembuktiaan Jaksa Penuntut Umum yang demikian itu, maka Majelis Hakim menghadapi materi yang sangat terbatas untuk menentukan kesalahan para terdakwa. Putusan Majelis Hakim sangat ditentukan oleh alat-alat bukti dan kesaksian yang diajukan oleh Jaksa Penuntut Umum. Hasilnya memang seperti dapat diduga sebelumnya; sebagian besar tersangka dinyatakan tidak bersalah, dan sebagiannya mendapat hukuman minimal dan di bawah minimal (3 tahun).⁶¹⁵

Pengadilan HAM *ad hoc* untuk kasus kejahatan terhadap kemanusiaan di Timor Timur akhirnya mengambil putusan bebas terhadap terdakwa Endar Priyanto, Asep Kuswani, Adios Salopa, Leonito Martin, Timbul Silaen, Herman Sedyono, Sugito dkk; yang semuanya adalah aparat negara; mereka dinyatakan tidak terbukti bersalah (*not guilty*). Padahal para terdakwa berada pada posisi formal sebagai penanggung jawab keamanan selama dan sesudah jajak pendapat, serta mempunyai kewenangan absah untuk melakukan tindakan pencegahan maupun pemulihan pada saat itu. Sedangkan Abilio Jose Soares dan Eurico Gueteres, yang notabene tidak bertanggungjawab secara langsung terhadap keamanan, dinyatakan bersalah melakukan tindak pidana pembiaran (*ommission*). Mengapa justru para terdakwa dari kalangan militer dilepaskan dari tanggung jawabnya sebagai komando (*command responsibility*) pada tindak pidana tersebut?⁶¹⁶

Putusan yang janggal itu seperti mengkonfirmasi hipotesis atau dugaan yang berkembang di dalam masyarakat, bahwa Pengadilan HAM *ad hoc* ini sekedar dipakai sebagai sarana justifikasi untuk mengatakan apa yang terjadi di Timor Timur sebagai bentrokan antar kelompok masyarakat (pro-kemerdekaan vs. pro-integrasi), bukan dilakukan oleh aparat negara sebagaimana yang ditemukan oleh hasil investigasi Tim Penyelidik Internasional (PBB), dan KPP HAM Timtim, sekaligus membuka kecurigaan bahwa pengadilan ini telah menjadi tameng (*shielding*) untuk melindungi yang paling bertanggung jawab atas kejahatan yang dikutuk oleh masyarakat internasional tersebut; dan menjadi semacam tempat "cuci tangan" untuk membersihkan keterlibatan aparat keamanan negara dalam peristiwa berdarah di Timor Timur.⁶¹⁷

613 Mengenai hukuman minimal ini ternyata dalam prakteknya di pengadilan HAM *ad hoc* untuk kasus pelanggaran HAM yang berat di Tim-tim tidak dapat diaplikasikan. Hal ini terbukti dengan lama hukuman yang dijatuhkan untuk terdakwa yang dibawah hukuman 10 tahun (terdakwa Soejarwo 5 tahun, M. Noer Muis 5 tahun, Hulman Gultom 3 Tahun dan Abilio Soares selama 3 tahun) kecuali terhadap terdakwa Eurico Guterres yang dijatuhi hukuman 10 tahun.

614 Lihat serial Progress Report Monitoring ELSAM terhadap jalannya Pengadilan HAM Ad Hoc perkara Timor Timur dan Tanjung Priok.

615 Lihat tabel perbandingan antara Tuntutan Pidana Jaksa Penuntut Umum dengan Putusan Pengadilan HAM Ad Hoc, khususnya dalam perkara Timor Timur.

616 Lihat *Press Release* ELSAM Nomor 010/PR/ELSAM/XI/2002, tanggal 29 November 2002: "Pengadilan HAM Ad Hoc Kembali Gagal Membela dan Melindungi Hak Asasi Manusia"

617 *Press Release* ELSAM no: 009/PR/ELSAM/XI/2002, tanggal 27 November 2002

Dalam perkara Pelanggaran berat HAM Tanjung Priok, Pengadilan HAM *ad hoc* memutuskan terdakwa Sutrisno Mascung dkk dijatuhi pidana penjara masing-masing 3 tahun penjara untuk Sutrisno Mascung, dan 2 tahun penjara untuk anggotanya, sementara R. Butar-Butar selaku Komandan Kodim 0502 Jakarta dipidana 10 tahun.⁶¹⁸ Disamping menyatakan bersalah dalam dua berkas perkara di atas. Pengadilan HAM “membebaskan” dua orang terdakwa lainnya, yaitu Pranowo pada 10 Agustus 2004 dan Sriyanto 12 Agustus 2004. Dalam putusannya, majelis hakim yang mengadili kedua terdakwa tersebut menyatakan bahwa (kedua) terdakwa tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan kejahatan terhadap kemanusiaan sebagaimana didakwakan jaksa penuntut umum. Dan oleh karenanya (kedua) terdakwa harus dibebaskan dari segala dakwaan.

Putusan yang dijatuhkan Pengadilan HAM Jakarta Pusat ini tentunya menimbulkan berbagai pertanyaan, sekaligus keheranan dari masyarakat, khususnya korban dan pihak-pihak yang peduli terhadap masalah hak asasi manusia di Indonesia, baik nasional maupun internasional. Pertanyaan dan keheranan yang muncul dibenak masyarakat tersebut, mungkin tidak hanya terhadap putusan yang dijatuhkan pengadilan semata. “Bagaimana mungkin terhadap satu peristiwa yang sama, fakta yang sama, saksi-saksi yang sama dan proses persidangan yang sama, dapat menghasilkan putusan yang berbeda?”. Disamping, tidak diajukannya petinggi militer Indonesia yang diduga bertanggungjawab atas peristiwa pelanggaran HAM berat Tanjung Priok September 1984; ketigaksiapan dan kegagalan jaksa penuntut umum untuk melakukan penuntutan terhadap para terdakwa; Dan terakhir, mungkin ini yang paling penting, kegagalan Pengadilan untuk menemukan kebenaran materiil dalam peristiwa Tanjung Priok 1984, serta memberikan keadilan bagi korban pelanggaran HAM berat Tanjung Priok.⁶¹⁹

Tabel 14. Perbandingan Tuntutan Jaksa Penuntut Umum (JPU) dan Putusan Pengadilan HAM Ad hoc perkara Timor Timur

No	Berkas Perkara	Tuntutan JPU	Putusan	Majelis Hakim
1	Abilio Jose Osorio Soares (Gubernur Tim-tim)	10 tahun 6 bulan	3 Tahun	1. Emmi Marni Mustafa 2. Roky Panjaitan 3. Rudi M. Rizki 4. Komariah Emong S 5. Winarno Yudho
2	Timbul Silaen (Kapolda Tim-tim)	10 tahun	Bebas	1. Andi Samsan Nganro 2. Ridwan Mansyur 3. Kabul Supriyadi 4. Amiruddin Abudaera 5. Heru Sutanto

618 Semua terdakwa pada akhirnya diputus bebas di tingkat Kasasi.

619 Untuk selengkapnya mengenai analisis terhadap proses Pengadilan HAM Ad Hoc Perkara Tanjung Priok, lihat: ELSAM, *Pengadilan HAM Tanjung Priok Gagal Menemukan Kebenaran: Final Assessment Monitoring Pengadilan HAM Tanjung Priok*, (Jakarta, September 2004).

3	<p>Herman Sedyono (Bupati Kovalima)</p> <p>Lilieko Koeshadiyanto (Dandim Kovalima)</p> <p>Gatot Subyaktoro (Kapolres Kovalima)</p> <p>Achmad Syamsudin (Kasdim Kovalima)</p> <p>Sugito (Danramil Suai)</p>	Dari 10 tahun sampai 10 tahun 6 bulan	Bebas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cicut Sutiarto 2. Andriani Nurdin 3. M. Guntur Alfie 4. Rachmat Syafei 5. Abdurrachman
4	<p>Endar Prianto (Dandim Dilli)</p>	10 tahun	Bebas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Amril 2. Eddy Wibisono 3. Amiruddin Abudaera 4. Kabul Supriyadi 5. Sulaiman Hamid
5	<p>Soejarwo (Dandim Dilli)</p>	10 tahun	5 Tahun	<ol style="list-style-type: none"> 1. Andi Samsan Nganro 2. Binsar Gultom 3. Kabul Supriyadi 4. Heru Sutanto 5. Amiruddin Abudaera
6	<p>Hulman Gultom (Kapolres Dilli)</p>	10 tahun	3 Tahun	<ol style="list-style-type: none"> 1. Andriani Nurdin 2. Sunarjo 3. Rudi M. Rizki 4. Kalelong Bukit 5. Sulaiman Hamid
7	<p>Asep Kuswani (Dandim Liquica)</p> <p>Adios Salova (Kapolres Liquica)</p> <p>Leonito Martens (Bupati Liquica)</p>	10 tahun	Bebas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cicut Sutiarto 2. Jalaluddin 3. Rachmat Syafei 4. Abdurrachman 5. Amiruddin Abudaera
8	<p>Yayat Sudrajat (Dansatgas Tribuana)</p>	10 tahun	Bebas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cicut Sutiarto 2. Jalaluddin 3. Abdurrachman 4. Guntur Alfie 5. Amiruddin Abudaera

9	Adam Damiri (Pangdam IX Udayana)	Bebas	3 tahun penjara	1. Emmi Marni Mustafa 2. Rocky Panjaitan 3. Rudi M. Rizki 4. Komariah Emong S 5. Sulaiman Hamid
10	Tono Suratman (Danrem 164)	10 tahun	Bebas	1. Andi Samsan Nganro 2. Binsar Gultom 3. Kabul Supriyadi 4. Heru Sutanto 5. Amiruddin Abudaera
11	Nur Moeis (Danrem 164)	10 tahun	5 Tahun	1. Andriani Nurdin 2. Sunarjo 3. Rudi M. Rizki 4. Kalelong Bukit 5. Sulaiman Hamid
12	Eurico Guterres (Wakil Panglima PPI/Komandan Aitarak)	10 tahun	10 Tahun	1. Herman H Hutapea 2. Rocky Panjaitan 3. Rudi M. Rizki 4. Komariah Emong S. 5. Winarno Yudho/ Kalelong Bukit

Tabel 15. Perbandingan Tuntutan Jaksa Penuntut Umum (JPU) dan Putusan Pengadilan HAM Ad hoc perkara Tanjung Priok

No	Berkas Perkara	Tuntutan JPU	Putusan	Majelis Hakim
1	R. Butar-Butar Komandan Kodim 0502 Jakarta Utara	10 tahun	10 tahun	Cicut Sutiyarso Ridwan Mansur Komariah Emong S. Winarno Yudho Kabul Supriyadi
2	Pranowo	5 tahun	Bebas	Andriyani Nurdin Kalelong Bukit Abdurahman Rudi Rizki Soenaryo
3	Sriyanto Kasi II Ops Kodim 0502 Jakarta Utara	10 tahun	Bebas	Herman H Hutapea Amril Rachmat Syafei Amiruddin Abudaera Rudi Rizki
4	Sutrisno Mascung dkk Regu III Yon Arhanudse 6	10 tahun	3 dan 2 tahun	Andi Samsan Nganro Binsar Gultom Sulaeman Hamid Amirudin Abudaera Heru Sutanto

Putusan dari dua perkara yang disidangkan oleh Pengadilan HAM *ad hoc* tersebut akhirnya menggagalkan usaha bangsa ini untuk membangun “*culture of accountability*” dan memutus rantai *impunity*. Pengadilan kita, khususnya pengadilan HAM *ad hoc*, sekali lagi gagal berperan sebagai benteng terakhir dalam upaya membela dan melindungi kepentingan hak asasi manusia. Lebih jauh lagi, keputusan bebas tersebut dapat menjadi preseden buruk bagi proses persidangan berkas-berkas selanjutnya serta untuk meletakkan dasar bagi keadilan dan penegakan hukum di masa depan. Kegagalan pengadilan *ad hoc* ini untuk menghukum para pelaku kejahatan terhadap kemanusiaan secara adil dan tidak diskriminatif akan berimplikasi serius karena merupakan awal dari kegagalan untuk membangun sebuah sistem hukum yang baru, yang menjadi tumpuan utama perlindungan hak asasi manusia di Indonesia di masa mendatang.

Peran Masyarakat Sipil dalam Mengadvokasi Hak-hak atas Peradilan yang Adil, Terbuka, Bebas dan Tidak Memihak

Bagaimana seharusnya menyikapi sebuah proses pengadilan yang tidak adil, tidak independen, dan memihak? Seseorang yang menjadi korban dari tindak penangkapan dan penahanan yang sewenang-wenang setidaknya memiliki hak atas reparasi, termasuk di dalamnya kompensasi. Mereka yang dituduh/didakwa melakukan suatu tindak pidana dan terancam hukuman yang kemudian terbukti tidak bersalah dan telah mengalami kriminalisasi atau menjalani proses peradilan yang tidak adil dan tidak independen juga berhak untuk mendapatkan kompensasi.

Dalam hukum humaniter, di dalam situasi konflik atau perang sekalipun, pelanggaran atas hak untuk diadili di pengadilan yang adil, independen, kompeten, dan tidak memihak dalam tingkat dan kondisi tertentu dapat dikategorikan sebagai kejahatan perang, yang berarti mereka yang bertanggung jawab menyebabkan hal tersebut terjadi harus diadili oleh negara di mana mereka berada atau diekstradisi ke negara asalnya untuk diadili sesuai hukum internasional yang berlaku. Oleh karenanya, sangatlah penting bagi siapa pun untuk mengerti dan memahami hak-hak mereka, sehingga ketika mengalami situasi di mana mereka menjadi korban dari sebuah proses peradilan yang tidak memenuhi asas *fair trial*, paling tidak mereka dapat mengajukan tuntutan atau melakukan upaya-upaya untuk mendapatkan kompensasi, dan mengupayakan agar pelaku atau yang bertanggung jawab atas terjadinya persidangan yang sesat dapat diadili sesuai hukum yang berlaku.

Beberapa peran yang dapat dilakukan oleh kelompok-kelompok masyarakat sipil dalam mengadvokasi hak atas *fair trial* diantaranya adalah:

Melakukan pressure terhadap pemerintah

Pemerintah harus didesak untuk (1) meratifikasi dan mentaati berbagai instrumen internasional yang didalamnya terdapat pengaturan mengenai standar-standar *fair trial*; (2) memberikan tekanan diplomatik terhadap

pemerintah negara lain di mana dilaporkan telah terjadi praktek-praktek pelanggaran terhadap prinsip-prinsip dan standar *fair trial*; dan (3) tidak melakukan ekstradisi terhadap seseorang ke sebuah negara di mana orang tersebut terancam akan mengalami proses peradilan yang tidak adil dan tidak independen.

Monitoring proses pengadilan

Publik secara otomatis berkepentingan terhadap proses pengadilan yang adil, setidaknya, publik mempunyai hak untuk tahu (*right to know*) tentang bagaimana berjalannya administrasi peradilan dan apa keputusan yang diambil oleh pengadilan. Monitoring pengadilan, baik dilakukan oleh perwakilan pemerintah negara asing maupun oleh organisasi non pemerintah baik lokal maupun internasional, dapat membantu memastikan terlaksananya sebuah pengadilan yang adil. Hak untuk memonitor proses pengadilan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hak atas *fair and public trial*, dan menjalankan fungsi penting sebagai bagian dari upaya masyarakat internasional untuk menegakkan hak asasi manusia. Pemantau dapat melaporkan apakah praktek dalam penanganan sebuah kasus tertentu berjalan konsisten dengan hukum yang berlaku di negara di mana pengadilan terkait berlangsung, dan apakah praktek-praktek atau hukum yang berlaku tersebut memenuhi standar internasional sebagaimana tercantum dalam instrumen internasional di mana negara yang bersangkutan menjadi Pihak, atau standar-standar internasional lainnya.

Pengadilan yang bersifat terbuka untuk umum (*public trial*) dapat membantu memastikan integritas dari proses peradilan sekaligus melindungi terdakwa dari intimidasi komponen pengadilan selama proses persidangan berlangsung. *Monitoring* oleh publik diharapkan berdampak mempengaruhi hakim maupun jaksa untuk menjalankan tugas dan fungsinya secara adil dan tidak memihak dan memberikan dorongan positif bagi saksi untuk memberikan kesaksian yang lengkap dan sesuai fakta sehingga membantu proses pencarian kebenaran di pengadilan. Pengamatan dalam bentuk *monitoring* yang dilakukan berdasarkan rangkaian pemeriksaan dalam proses persidangan tersebut kemudian dituangkan dalam laporan-laporan berkala untuk dipublikasikan sehingga dapat dijadikan bahan pembelajaran agar berbagai kelemahan yang terjadi dapat diperbaiki dalam kasus-kasus berikutnya yang ditangani oleh pengadilan yang bersangkutan, dan lebih jauh lagi, sebagai masukan untuk perbaikan instrumen pembentuk pengadilan tersebut.

Pelatihan dan pembekalan petugas penegak hukum

Hakim, pengacara, dan petugas penegak hukum seperti polisi dan jaksa adalah unsur-unsur terpenting dalam administrasi peradilan. Strategi utama untuk memastikan penghormatan terhadap standar-standar internasional tentang *fair trial* adalah pendekatan yang terintegrasi untuk mengupayakan pendidikan lanjut bagi hakim, pengacara, dan petugas penegak hukum. Upaya ini dapat melibatkan asosiasi pengacara nasional maupun internasional, universitas, organisasi *inter-governmental* dan *non-governmental* serta kantor-kantor penegak hukum dalam menyediakan pelatihan atau pendidikan *fair trials* secara reguler dan efektif.

Mengkampanyekan ratifikasi Statuta Mahkamah Pidana Internasional

Statuta Mahkamah Pidana Internasional (*The Rome Statute of the International Criminal Court*) mencantumkan aturan yang disempurnakan tentang jaminan atas *fair trial* sebagaimana telah dimuat di berbagai dokumen standar-standar dan instrumen hukum internasional untuk memastikan bahwa apapun keputusan yang kemudian diputuskan oleh pengadilan, individu yang didakwa melakukan tindak pidana genosida, kejahatan terhadap kemanusiaan, atau kejahatan perang berhak menjalani proses pengadilan yang *fair*, imparial, dan bersifat publik. Aturan-aturan dalam Statuta ini memungkinkan pengupayaan proteksi yang lebih baik ketimbang instrumen hukum internasional lainnya baik bagi terdakwa, saksi, maupun korban.

Agar sebuah negara dapat bergabung dengan Mahkamah Pidana Internasional, diperlukan proses domestifikasi Statuta Roma melalui ratifikasi atau aksesi yang kemudian dilanjutkan dengan harmonisasi instrumen-instrumen hukum nasional agar sesuai dengan standar-standar dan prinsip-prinsip yang tercantum dalam Statuta. Dalam konteks ini Mahkamah Pidana Internasional menjalankan fungsinya sebagai pemicu dan model bagi reformasi hukum dan prosedur hukum domestik negara-negara yang menjadi anggotanya.

Penutup

Seiring dengan reformasi yang terjadi di Indonesia pada 1998, muncul wacana mengenai perlunya reformasi sektor keamanan di Indonesia. Reformasi sektor keamanan ini pada intinya bertujuan untuk menciptakan *good governance* di sektor keamanan serta menciptakan lingkungan yang aman dan tertib, sehingga dapat menopang tujuan negara untuk menyejahterakan dan memakmurkan masyarakat. Dengan diperkuat oleh wacana demokrasi dan hak asasi manusia yang sudah muncul jauh hari sebelumnya, salah satu yang didorong untuk dilakukannya perubahan mendasar adalah sistem peradilan militer.

Otoritarianisme Orde Baru yang ditopang oleh kekuasaan militer, selain melahirkan pelanggaran hak asasi manusia, juga menciptakan sebuah sistem hukum yang membentengi tindak kejahatan dan penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh anggota militer. Akibatnya, meskipun Orde Baru sudah runtuh namun upaya untuk membawa prajurit militer yang melakukan tindak pidana, khususnya tindak pidana pelanggaran HAM, selalu mentok di tengah jalan.

Persoalan peradilan militer semakin kompleks dengan adanya ketidakjelasan dan saling tumpang tindih antara tindak pidana militer, tindak pidana umum dan pelanggaran disiplin militer, sehingga diperlukan adanya harmonisasi peraturan perundangan. Dengan adanya rencana untuk melakukan revisi terhadap Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang juga dianggap sudah tidak relevan dengan perkembangan masyarakat, maka sudah sepantasnya juga dilakukan perubahan terhadap KUHPM agar sesuai dengan semangat zaman. aturan mengenai tindak pidana militer berdasar pada UU No. 39 Tahun 1947 yang merupakan hasil adopsi dari Kitab

Undang-Undang Hukum Pidana Militer Belanda ketika masih menjajah Indonesia. Selain itu, Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) Militer yang selama ini menjadi bagian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer seyogianya ditempatkan sebagai peraturan tersendiri, terpisah dari UU Peradilan Militer. Sehingga UU Peradilan Militer sepenuhnya mengatur organisasi, struktur dan fungsi peradilan militer. Selain itu, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Militer juga perlu diubah karena sudah tidak sesuai dengan zaman.⁶²⁰

Di tataran makro, reformasi peradilan militer juga sudah merupakan amanat nasional yang tertuang dalam Tap MPR No. VII Tahun 2007 tentang Peran dan Tugas TNI/Polri dan UU No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Agenda reformasi keamanan yang termanifestasikan dalam aturan-aturan perundang-undangan di atas secara tegas telah menyatakan bahwa prajurit TNI tunduk kepada kekuasaan peradilan militer dalam hal pelanggaran hukum militer dan tunduk kepada kekuasaan peradilan umum dalam hal pelanggaran hukum pidana umum. Perbandingan peradilan militer di negara lain juga menunjukkan adanya satu kecenderungan baru yang perlu dipertimbangkan, menyangkut soal penghapusan peradilan militer di masa damai, "sipilisasi" peradilan militer, pelarangan pengadilan militer terhadap warga sipil, pencegahan masuknya pelanggaran HAM dan kejahatan perang dalam yurisdiksi peradilan militer, dan lain sebagainya. Karena dengan itu kita bisa belajar dari pengalaman dan praktek berbangsa dari negara lain, khususnya dalam pembangunan demokrasi dan hak asasi manusia.

Sementara, uraian terhadap seluruh segi persidangan Pengadilan HAM di atas, telah menunjukkan dengan gamblang bagaimana proses persidangan seluruh berkas perkara kejahatan kemanusiaan pada Pengadilan HAM *ad hoc*, dan oleh karenanya banyak pelajaran yang bisa didapat untuk menuju perbaikan di masa mendatang. Meskipun demikian, lepas dari segala permakluman, persidangan tersebut juga menggambarkan betapa buruknya sistem hukum Indonesia, mulai dari instrumen sampai ke masalah administratif.

Semenjak awal pembentukannya, pengadilan HAM ini mengundang banyak respon kontroversif. Mulai dari proses pembentukan pengadilan *ad hoc* yang membutuhkan dua Keppres dimana Keppres yang kedua (Keppres No.96 Tahun 2001) menyempitkan yurisdiksi pengadilan yang dinyatakan dalam Keppres pertama (Keppres No.53 Tahun 2001); proses seleksi hakim dan jaksa yang tidak transparan; hingga proses penyidikan dan materi dakwaan yang kontroversial. Bahkan sampai beberapa saat sebelum dimulai bekerja, perangkat-perangkat penunjang belum juga diselesaikan seperti instrumen hukum mengenai perlindungan dan saksi. Pada saat-saat terakhir barulah muncul PP No 2 tahun 2002 tentang tata cara perlindungan terhadap korban dan saksi dan PP No 3 Tahun 2002 tentang kompensasi terhadap korban.

⁶²⁰ Perlu diketahui, KUHP Militer yang dimiliki Indonesia saat ini adalah *Wetboek van Militair Strafrecht voor Nederlands Indie* (Stb.1934 Nr.167) yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1947. Undang-Undang tersebut sudah diberlakukan di Indonesia oleh Pemerintah Hindia Belanda sejak tanggal 1 Oktober 1934 dengan Keputusan Gubernur Jendral Hindia Belanda No.35 Bbl.1934 Nr.337.

Selain itu, kemampuan hakim dan jaksa untuk memahami dan menggunakan pengertian kejahatan kemanusiaan dan genosida merupakan titik krusial perhatian publik. Pengertian dan pemahaman akan bentuk kejahatan ini menjadi kemampuan yang mendasar mengingat pengadilan HAM *ad hoc* ini merupakan pengadilan yang pertama berhadapan dengan bentuk *extra ordinary crimes* dan hasil serta proses yang terjadi akan menjadi acuan bagi penyelesaian berbagai kasus pelanggaran HAM yang terjadi di Indonesia.

Berdasarkan pada beberapa kesimpulan di atas, maka perlu dilakukan perbaikan-perbaikan agar kegagalan serupa tidak terulang. Kami merekomendasikan langkah-langkah sebagai berikut:

- Perlu dilakukan amandemen terhadap Undang-undang No. 26/2000 tentang Pengadilan HAM, khususnya terhadap rumusan delik "kejahatan terhadap kemanusiaan" (dengan menguraikan *element of crime*-nya dengan lebih jelas), sehingga menjadi lebih kuat bagi kepentingan penuntutan;
- Perlu dilakukan penyesuaian terhadap Hukum Acara. Pengadilan HAM harus ditopang dengan Hukum Acara yang lebih spesifik, karena itu tidak berlebihan apabila disarankan agar mengadopsi "*Rule of Procedure and Evidence*" yang terdapat pada Mahkamah Pidana Internasional (ICC);
- Persidangan pada Pengadilan HAM *ad hoc* adalah bertujuan untuk memastikan kesalahan individual (*individual criminal responsibility*) para tersangka, karena itu disarankan pada persidangan ini tidak diperkenankan membawa atribut kelembagaan dari mana tersangka berasal (seperti seragam dan lain-lain). Sebab yang diperiksa di sini bukan institusi, tetapi individu yang diduga menyalahgunakan kewenangan yang dimilikinya.

Membawa pelaku kejahatan baik ia adalah penduduk sipil maupun anggota militer ke pengadilan dan menghukumnya adalah bentuk dari kewajiban negara (*state responsibility*) dan wujud perlindungan HAM yang diberikan negara kepada warga negaranya. Namun, untuk melaksanakan kewajiban tersebut, Indonesia sering terhambat oleh berbagai kelemahan dan tidak memadainya sistem hukum yang ada. Oleh karenanya, reformasi yang menyeluruh terhadap instrumen, administrasi, dan sistem hukum di Indonesia adalah sebuah keharusan. Salah satu jalan keluarnya adalah dengan menyesuaikan sistem hukum nasional dengan standar-standar yang berlaku internasional, yang bisa dimulai dengan melakukan ratifikasi terhadap instrumen-instrumen hukum internasional, diantaranya yang terpenting adalah Statuta Roma tentang Mahkamah Pidana Internasional.

Dengan meratifikasi Statuta Roma, akan menjadi dorongan agar Indonesia segera membenahi kekurangannya tersebut. Selain itu, dengan meratifikasi Statuta Roma yang berisi aturan mengenai bentuk-bentuk kejahatan luar biasa (*extraordinary crimes*) yang bersifat dinamis tetapi tidak diatur dalam KUHP dapat memotivasi negara untuk memperbaiki sistem peradilan, termasuk dalam hal hukum acaranya. Mengingat bahwa setelah meratifikasi Statuta, negara pihak harus mempunyai aturan pelaksanaan yang berjalan sesuai isi Statuta dan Hukum nasional harus mampu memberikan jaminan bagi kerjasama penuh dengan Mahkamah Pidana Internasional.

Konsekuensi logis dari peratifikasian suatu ketentuan internasional yaitu bahwa negara peratifikasi terikat dengan aturan dalam konvensi tersebut. Dengan meratifikasi Statuta Roma, maka Indonesia akan segera terdorong untuk membenahi instrumen hukumnya yang belum memadai agar selaras dengan aturan dalam Statuta Roma. Hal ini dikarenakan prinsip non-reservasi dalam peratifikasian, yang berarti bahwa negara peratifikasi tunduk pada semua aturan dalam Statuta Roma. Untuk mengefektifkan implementasinya, negara yang telah meratifikasi diwajibkan membuat aturan implementasi yang dilakukan melalui proses harmonisasi perangkat hukum nasional disertai dengan sosialisasi aturan tersebut kepada berbagai elemen yang terkait dengan perlindungan hak asasi manusia. Dalam Statuta Roma ditegaskan bahwa penyelesaian suatu perkara tetap mengutamakan upaya hukum nasional baik secara formal maupun material dengan prinsip dan asas-asas yang sesuai dengan hukum internasional. Artinya, Mahkamah Pidana Internasional justru membuka kesempatan yang besar untuk mengefektifkan sistem hukum nasional dan pengadilan domestik dalam menuntut para pelaku kejahatan.

Proses peratifikasian Statuta Roma juga merupakan upaya pencegahan terjadinya kejahatan dengan akibat yang lebih besar di kemudian hari, juga memberikan perlindungan dan reparasi bagi korban. Selain melaksanakan penghukuman bagi pelaku, pemberian kompensasi kepada korban adalah salah satu bentuk tanggung jawab negara ketika terjadi pelanggaran HAM yang berat di wilayahnya. Selanjutnya Statuta Roma juga mengatur mengenai adanya Unit Saksi dan Korban yang tujuannya untuk menyediakan langkah-langkah perlindungan dan pengaturan keamanan, jasa nasihat dan bantuan yang perlu bagi para saksi, korban yang menghadap di depan Mahkamah dan orang-orang lain yang mungkin terkena risiko karena kesaksian yang diberikan oleh para saksi tersebut.

Dengan meratifikasi Statuta Roma, maka Indonesia akan dapat secara efektif mengadopsi sistem dan mekanisme perlindungan saksi dan korban sebagaimana tercantum dalam Statuta ke dalam sistem dan mekanisme nasional. Lebih jauh lagi, Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban yang dibentuk berdasarkan UU No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban akan mendapatkan legitimasi hukum yang lebih tegas ketika merujuk pada praktek-praktek yang dilakukan oleh Mahkamah Pidana Internasional dalam melaksanakan tugasnya.

Melalui berbagai langkah di atas, maka mewujudkan sebuah sistem dan administrasi peradilan yang independen, kompeten, adil, dan tidak memihak dapat segera direalisasikan.

Daftar Pustaka

- <http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0408/07/opini/1193493.htm>
- <http://www.tempointeraktif.com/hg/nusa/2008/08/18/brk,20080818-131290,id.html>
- AHRC Document No. UP-018-2006. <http://indonesia.ahrchk.net/news/mainfile.php/ua2006/48/>
- Bassiouni, M. Cherif. *Crimes Against Humanity in the International Law*. Kluwer Law International , 1999.
- Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia
- ELSAM. *Press Release* ELSAM no: 009/PR/ELSAM/XI/2002. 27 November 2002.
- ELSAM. "Pengadilan HAM Ad hoc Kembali Gagal Membela dan Melindungi Hak Asasi Manusia". *Press Release Nomor 010/PR/ELSAM/XI/2002*. 29 November 2002.
- ELSAM, *Progress Report Pemantauan Pengadilan HAM ad hoc Elsam ke-X*. 28 Januari 2003.
- ELSAM. *Kegagalan Leipzig Terulang di Jakarta: Catatan Akhir Pengadilan HAM Ad hoc Timor Timur*. Jakarta, September 2003.
- ELSAM. *Pengadilan HAM Tanjung Priok Gagal Menemukan Kebenaran: Final Assessment Monitoring Pengadilan HAM Tanjung Priok*. Jakarta, September 2004.
- Kitab Undang-Undang Hukum Aturan Pidana
- Kleden, Krist L. *Peradilan Pidana Sebagai Pendidikan Hukum*. Jakarta: Komnas HAM, 11 September 2000.
- Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik
- Muladi. "Pengadilan Pidana bagi Pelanggar HAM Berat di Era Demokrasi". *Jurnal Demokrasi dan HAM*. Jakarta, 2000.
- PP No. 2 Tahun 2002
- Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK). *Advokat Indonesia Mencari Legitimasi: Studi tentang Tanggung Jawab Hukum di Indonesia*. Jakarta: PSHK, 2001.
- Siaran pers YLBHI. <http://www.sumbawanews.com/berita/nasional/ylbhi-minta-ketua-ma-terpilih-pro-keadilan-untuk-orang-miskin.html>
- UU No.31 Tahun 1997
- Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia. *Fair Trial: Prinsip-prinsip Peradilan yang Jujur dan Tidak Memihak*. Jakarta: YLBHI, 1997.
- UU No 26/2000

Kebebasan Beragama, Berkeyakinan dan Berpendapat: Imparsialitas dan Keberpihakan Negara dan Aktor-aktor Keamanan

Ahmad Suaedy

Kebebasan beragama, berkeyakinan dan berpendapat adalah kebebasan yang sangat penting sehubungan dengan demokratisasi di Indonesia. Karena kebebasan itulah yang pada masa Orde Baru nyaris tidak diberikan kepada rakyat dan dengan sendirinya menjadi tuntutan utama reformasi. Meskipun hak-hak tersebut telah tercantum di dalam Konstitusi Indonesia 1945, namun pemerintah Orde Baru melarang kegiatan apapun yang berkaitan dengan apa yang waktu itu disebut SARA, dan pemerintah juga membatasi pers dan partai politik secara ketat. Kemajuan dan keseriusan pemerintah atas jaminan dan perlindungan terhadap kebebasan-kebebasan tersebut kini, dengan demikian, bisa menjadi indikator capaian demokratisasi paska reformasi.

Ketiga jenis kebebasan tersebut sesungguhnya sulit untuk dibedakan karena satu dengan lainnya saling terkait. Kebebasan beragama dan berkeyakinan sangat sulit direalisasikan tanpa adanya kebebasan berekspresi. Bahkan dalam ICCPR Pasal 18 Ayat 1, ketiga hak itu diselaraskan atau dimasukkan dalam satu pasal. Namun dalam tulisan ini akan lebih memfokuskan pada dua kebebasan yang disebut di awal, yaitu kebebasan beragama dan berkeyakinan. Ada dua alasan untuk hal ini. Pertama, karena kebebasan berpendapat atau berekspresi, meskipun belum seluruhnya bisa dikatakan tertunaikan dengan baik, tetapi terdapat berbagai aturan dan instrumen kelembagaan untuk mengawasi dan memantau hal itu. UU tentang Partai Politik, Keberadaan KPU, pelaksanaan Pemilu, UU Pokok Pers, Dewan Pers, KPI (Komisi Penyiaran Indonesia) dan sebagainya adalah beberapa instrumen dimana hak berekspresi ini telah memperoleh perhatian cukup penting.

Sementara tentang dua hak yang lain, yaitu kebebasan beragama dan berkeyakinan, tampaknya belum cukup mendapatkan perhatian dalam pelaksanaannya baik secara regulasi maupun instrumen untuk menjamin dan memantaunya. Adanya Peraturan Bersama (PerBer) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 8 dan

No. 9 2006 tentang kerukunan umat beragama dan pendirian tempat ibadah, misalnya, belum menampakkan efektifitasnya. Masih banyak muncul berbagai pelanggaran dan kekerasan di berbagai daerah beberapa tahun terakhir ini. Kedua, dalam perspektif HAM, ada perbedaan antara hak berekspresi dengan hak kebebasan beragama dan berkeyakinan. Yaitu bahwa jika hak berekspresi masuk dalam kategori *derogable rights*, hak yang bisa dibatasi dalam keadaan mendesak, maka hak-hak beragama dan berkeyakinan masuk dalam kategori *non-derogable rights*, hak yang bersifat absolut atau tidak bisa dibatasi.⁶²¹

Kedudukan Hukum Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan

Memang tidak mudah untuk mengukur dan menemukan data-data terutama yang bersifat kuantitatif tentang seberapa penunaian dan pelanggaran terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan selama rentang waktu tertentu sejak reformasi, kecuali mungkin yang secara sangat terbatas pernah dilakukan oleh misalnya the Wahid Institute⁶²² dan Setara Institute⁶²³ dua tahun terakhir. Namun bisa dirasakan melalui pemberitaan berbagai media tentang kecenderungan eskalasi pembatasan dan bahkan kekerasan terhadap hak-hak tersebut beberapa tahun terakhir ini.⁶²⁴ Pemerintah pusat mengeluarkan SKB (Surat Keputusan Bersama) 9 Juni 2008 tentang pembatasan kegiatan Ahmadiyah disertai ancaman kemungkinan untuk dilarang jika tidak mematuhi pembatasan dalam SKB tersebut.⁶²⁵ Dan beberapa pemerintah daerah juga mengeluarkan SK (Surat Keputusan) pelanggaran terhadap aliran atau keyakinan tertentu.⁶²⁶

Hak untuk beragama dan berkeyakinan secara konstitusional di Indonesia sudah dijamin sejak sebelum reformasi. Jaminan itu misalnya pada UUD 45 Pasal 29, khususnya Ayat 2. Namun pasca reformasi, kedua hak itu diperkuat dengan masuk ke dalam bab jaminan Hak-Hak Asasi Manusia (HAM) melalui amandemen UUD 1945 Pasal 28, dan bukan hanya masuk dalam Bab Agama Pasal 29. Dengan demikian kedudukan jaminan hak-hak ini semakin penting. Hal itu tampak makin kukuh dengan diratifikasinya instrumen HAM internasional, yaitu *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) dengan UU No. 12 tertanggal 28 Oktober Tahun 2005, dimana hak-hak tersebut termasuk di dalamnya.

621 Lihat Ifdal Kasim, "Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik, Sebuah Pengantar," dalam Ifdal Kasim (Ed.), *Hak Sipil dan Politik, Esai-Esai Pilihan*, (Jakarta: Elsam, 2001), hlm. xiii-xiii.

622 The Wahid Institute, *Laporan Tahunan tentang "Pluralisme Beragama/Berkeyakinan di Indonesia, Menapaki Bangsa yang Kian Retak"*, Desember 2008. Tidak diterbitkan bisa diakses di www.wahidinstitute.org.

623 Setara Institute, *Laporan Tahunan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan 2007 "Tunduk Pada Penghakiman Massa"*, 18 Desember 2007, hlm. 8. Juga Setara Institute, *Laporan Tahunan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan 2008 "Berpihak dan Bertindak Intoleran"*, 3 Januari 2009. Keduanya tidak diterbitkan.

624 Pemantauan the Wahid Institute yang diterbitkan setiap bulan menunjukkan frekuensi yang cukup tinggi atas kasus pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia, baik berupa kebijakan pemerintah, main hakim sendiri oleh masyarakat, maupun pemenjaraan atau kriminalisasi. Lihat *Monthly Report on Religious Issues (MRORI)* WI, Nomor 1-17. Bisa diakses melalui www.wahidinstitute.org.

625 Pada tanggal 9 Juni 2008 pemerintah mengeluarkan SKB Tiga Menteri, Menteri Agama, Menteri Dalam Negeri dan Kejaksaan Agung tentang peringatan terhadap Ahmadiyah untuk tidak mengekspresikan keyakinannya dan memberikan ancaman pembredelan jika melanggarnya. Yaitu SKB No: 3 Tahun 2008, No: Kep-033/A/JA/6/2008, dan No: 199 Tahun 2008. Lihat *Monthly Report on Religious Issues (MRORI)* terbitkan oleh the Wahid Institute, No. 11, Juni 2008.

626 Beberapa Bupati dan Walikota mengeluarkan SK (Surat Keputusan) pelanggaran terhadap Ahmadiyah dan aliran-aliran lain yang dianggap sesat. Lihat misalnya, M.M. Billah, *Ringkasan Eksekutif Pemantauan Kasus Ahmadiyah*, oleh Tim Pemantauan Kasus Ahmadiyah Komnas HAM, Akhir September 2006. Tidak diterbitkan.

Pasal 28 E UUD 1945 menyatakan bahwa:

- (1) *Setiap orang berhak memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, ...*
- (2) *Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.*

Pasal 18 ayat 1 ICCPR memberikan pengukuhan atas jaminan hak-hak tersebut:

Setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, keyakinan dan beragama. Hak ini mencakup kebebasan untuk menetapkan agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri, dan kebebasan, baik secara sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, baik di tempat umum atau tertutup, untuk menjalankan agama dan kepercayaannya dalam kegiatan ibadah, pentaatan, pengamalan, dan pengajaran.

Dalam perspektif HAM, hak-hak tersebut masuk dalam kategori *non-derogable rights*, yaitu hak-hak yang tidak bisa ditangguhkan dan dibatasi dalam kondisi apapun, termasuk dengan undang-undang. Hal ini diperkuat dengan Pasal 18 Ayat 2 ICCPR tersebut yang menyatakan:

Tidak seorang pun dapat dipaksa sehingga terganggu kebebasannya untuk menganut atau menetapkan agama atau kepercayaannya sesuai dengan pilihannya.

Mengapa Indonesia perlu meratifikasi ICCPR, dapat dilihat pada penjelasan UU No. 12 tahun 2005 ini. Yaitu bahwa Indonesia adalah negara hukum dan sejak kelahirannya pada tahun 1945 menjunjung tinggi HAM. Jadi bisa dikatakan bahwa HAM menjadi semacam sikap berbangsa sejak semula. Dengan jaminan konstitusional dan UU tersebut tidak dapat diragukan lagi menjadi tugas pemerintah Indonesia untuk menunaikannya.

Masih dalam perspektif HAM, maka ratifikasi sebuah instrumen HAM memang belum cukup untuk menjamin dan memperkuat sistem hukum berupa perlindungan. Dengan ratifikasi, Indonesia harus memastikan ditegakkannya prinsip-prinsip yang terkandung di dalam Kovenan itu sendiri. Karena dengan itu, Indonesia menjadi Negara Pihak yang berkewajiban menegakkannya dan memberi laporan secara reguler kepada komite PBB tentang HAM. Maka dengan sendirinya pemerintah Indonesia telah memutuskan untuk menempatkan dirinya dalam pemantauan badan internasional khususnya hak sipil dan politik.⁶²⁷

Kewajiban lain pemerintah Indonesia adalah melakukan harmonisasi peraturan dan perundang-undangan agar seluruh hukum dan perundang-undangan yang ada di Indonesia sejalan dengan Kovenan ini. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 2 Ayat 2 Kovenan. Harmonisasi tidak saja berupa perubahan dan perbaikan undang-undang yang tidak sejalan dan bertentangan tetapi juga tindakan aktif legislasi untuk memastikan jaminan perlindungan hak-hak tersebut.

⁶²⁷ Agung Putri, *Implementasi Konvensi Hak Sipil Politik dalam Hukum Nasional*, makalah dalam Seminar “Perlindungan HAM melalui Hukum Pidana” yang diselenggarakan Aliansi Nasional Reformasi KUHP, Jakarta 5 Desember 2007.

Lebih lanjut, perlu ditegaskan di sini bahwa dengan ratifikasi tersebut, maka tanggungjawab pemenuhan berada di tangan negara atau pemerintah dalam konteks memenuhi kewajiban yang tercakup dalam Kovenan ini bersifat mutlak dan harus segera dilaksanakan (*immediately*). Seperti dijelaskan dalam Pasal 2 Ayat 1 ICCPR: “Negara-Negara Pihak diwajibkan untuk menghormati dan menjamin hak-hak yang diakui dalam Kovenan ini yang diperuntukkan bagi semua individu yang berada di dalam wilayah dan tunduk pada yurisdiksinya”.

Ada tiga kewajiban yang dibebankan kepada negara dalam kaitan pelaksanaan kovenan ini yakni untuk melindungi (*to protect*), menghormati (*to respect*) dan memenuhi (*fulfill*).⁶²⁸ Dengan demikian, jaminan dan perlindungan tidak cukup bersifat pasif melainkan harus bersifat aktif. Apabila Negara Pihak belum mengatur dalam ketentuan perundang-undangan atau kebijakan lainnya, maka negara tersebut berkewajiban untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan, sesuai dengan proses konstitusinya dan dengan ketentuan-ketentuan dalam kovenan tersebut, untuk menetapkan ketentuan perundang-undangan atau kebijakan lain yang diperlukan. Sampai di sini tampaknya tidak ada kontroversi atau perbedaan pendapat di Indonesia. Perbedaan pendapat muncul berkenaan dengan kemungkinan pembatasan terhadap jaminan hak-hak tersebut.

Problem Pembatasan Hak dan Praktiknya di Indonesia

Apakah kebebasan-kebebasan tersebut bersifat mutlak dan tidak bisa dibatasi? Di sini ada dua pendapat yang saling bertentangan. Sebagian mereka, khususnya mereka yang merepresentasikan pemerintah atau semi pemerintah, seperti Departemen Agama dan MUI (Majelis Ulama Indonesia) cenderung mengatakan bahwa hak kebebasan beragama dan berkeyakinan bisa dibatasi dan karena itu pemerintah bisa campur tangan. Sementara mereka yang lebih mencerminkan *civil society* umumnya berpendapat sebaliknya. Dari kontroversi ini kemudian berpengaruh besar terhadap lemahnya jaminan dan perlindungan terhadap dua kebebasan tersebut.

Kontroversi ini bermula dari bunyi ayat 3 ICCPR dan UUD 1945 Pasal 28J Ayat 2, Ayat 3 ICCPR menyatakan:

Kebebasan menjalankan dan menentukan agama atau kepercayaan seseorang hanya dapat dibatasi oleh ketentuan berdasarkan hukum, dan yang diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan, atau moral masyarakat, atau hak-hak dan kebebasan mendasar orang lain.

Sedangkan UUD 1945 Pasal 28J Ayat 2 menyatakan:

Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai

628 Ihdhal Kasim, *Kewajiban Negara Pihak terhadap Pelaksanaan Instrumen-instrumen HAM Internasional*, makalah dalam Seminar “Perlindungan HAM melalui Hukum Pidana” yang diselenggarakan Aliansi Nasional Reformasi KUHP, Jakarta, 5 Desember 2007.

dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Terkait pasal ini, Prof. M Atho Mudzhar, kepala Litbang Departemen Agama yang mencerminkan pandangan dari Departemen Agama dimana dia bernaung, berpendapat bahwa kebebasan beragama yang diatur dalam pasal 28E dan pasal 29 UUD 1945 bukanlah kemerdekaan yang tak ada batasnya. Kebebasan tersebut, menurutnya, karena itu dapat dibatasi oleh Undang-undang.⁶²⁹ Pendapat senada juga diungkapkan Menteri Dalam Negeri Mardiyanto⁶³⁰, MUI melalui KH Ma'ruf Amin⁶³¹ dan Jaksa Agung Muda Intelijen Wisnu Subroto sebagai Bakor Pakem⁶³². Bahwa pelaksanaan kebebasan beragama dan berkeyakinan bisa dibatasi, dan karena itu bersifat *derogable rights*.

Pendapat sebaliknya, yaitu kebebasan beragama dan berkeyakinan adalah *non-derogable rights*, diberikan oleh kalangan tokoh masyarakat yang independen. Menurut mereka, pembatasan pelaksanaan HAM dengan berbagai sebab mendasar tidak bisa diberikan kepada keyakinan apalagi penafsiran atas sebuah paham, melainkan hanya bisa diberikan kepada cara ekspresi keyakinan tersebut sesuai dengan kriteria dalam Pasal 28J Ayat 2 UUD 1945. Seorang pemimpin pesantren (Islamic Boarding School) yang terkemuka di Jombang Jawa Timur, KH Solahudin Wahid juga mendukung bahwa keyakinan adalah bersifat *non-derogable rights* sehingga pemerintah tidak bisa melakukan pembatasan terhadap keyakinan, kecuali dalam bentuk ekspresinya. Pemerintah boleh mengatur ekspresi keyakinan ketika melanggar hak pihak lain dan sesuai dengan alasan-alasan yang masuk akal di bawah undang-undang.⁶³³

Profesor Azyumardi Azra, mantan rektor Universitas Islam Negeri (UIN) Jakarta yang kini Direktur Paska Sarjana di universitas yang sama menguatkan pendapat tersebut. Menurutnya, ratifikasi terhadap ICCPR mengharuskan pemerintah melindungi semua keyakinan dan mencegah kekerasan terhadap kelompok minoritas. Azra bahkan meminta pemerintah agar mewaspadaikan infiltrasi gerakan transnasional yang sering memprovokasi masyarakat untuk tujuan penyerangan terhadap kelompok minoritas dan tafsir yang dianggap menyimpang.⁶³⁴ Sama halnya Abdurrahman Wahid yang sering disapa Gus Dur, mantan presiden RI dan mantan Ketua Umum NU (Nahdlatul Ulama), organisasi Islam yang terbesar di dunia, serta seorang ulama yang dihormati, menentang keras campur tangan pemerintah terhadap keyakinan. Hal itu tercermin dari penentangan kerasnya terhadap pemerintah

629 M Atho Mudzhar, *Kebebasan Beragama dan Beribadah di Indonesia*, makalah dalam Seminar "Jaminan Perlindungan Hukum dan HAM untuk Kebebasan Beragama dan Beribadah menurut agama dan Kepercayaannya" yang diselenggarakan Dewan Pertimbangan Presiden, Jakarta, 13 Februari 2008.

630 Mardiyanto, dalam Sambutan pada Seminar bertema "Jaminan Perlindungan Hukum dan HAM untuk Kebebasan Beragama dan Beribadah menurut agama dan Kepercayaannya" diselenggarakan Dewan Pertimbangan Presiden, Jakarta, 13 Februari 2008.

631 Dinyatakan dalam berbagai kesempatan khususnya transkrip pada seminar Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpresn) Bidang Hukum, Hotel Sultan 13-15 Februari 2008 dan disampaikan pada Seminar Terbatas Wantimpres, 3 April 2008 di Kantor Wantimpres, Jakarta. Keduanya tidak diterbitkan.

632 Lihat makalah Jaksa Agung Muda Intelijen Wisnu Subroto, *Jaminan Perlindungan Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk Kebebasan Beragama dan Beribadah Menurut Kepercayaannya*, disajikan dalam seminar dengan tema "Jaminan Perlindungan Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk Kebebasan Beragama dan Beribadah Menurut Kepercayaannya," oleh Dewan Pertimbangan (Presiden (Wantimpres) Bidang Hukum, 13-15 April 2008 di Hotel Sultan, Jakarta. Tidak diterbitkan.

633 Solahudin Wahid, *Jaminan Perlindungan HAM untuk Kebebasan Beragama* disajikan dalam seminar dengan tema "Jaminan Perlindungan Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk Kebebasan Beragama dan Beribadah Menurut Kepercayaannya," oleh Dewan Pertimbangan (Presiden (Wantimpres) Bidang Hukum, 13-15 April 2008 di Hotel Sultan, Jakarta. Tidak diterbitkan.

634 Azyumardi Azra, *Perlindungan Kebebasan Beragama: Perspektif Hukum, Keagamaan dan Politik*, disajikan dalam seminar dengan tema "Jaminan Perlindungan Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk Kebebasan Beragama dan Beribadah Menurut Kepercayaannya," oleh Dewan Pertimbangan (Presiden (Wantimpres) Bidang Hukum, 13-15 April 2008 di Hotel Sultan, Jakarta. Tidak diterbitkan.

yang mengeluarkan SKB Tiga Menteri tentang Ahmadiyah. Tanggapan yang sama bahwa SKB tersebut akan berpotensi melanggar HAM dan Konstitusi juga dikeluarkan oleh Komisi Hak-Hak Asasi Manusia (Komnasham).

Kira-kira satu jam sebelum pemerintah mengeluarkan SKB tersebut, 9 Juni 2008, Gus Dur berbicara di depan media elektronik dan cetak bahwa dia akan mempertahankan dan membela Ahmadiyah sampai mati. Ia beralasan karena keberadaan Ahmadiyah dilindungi konstitusi dan tidak pernah melanggar undang-undang tidak seperti FPI dan KLI yang justru melakukan pelanggaran. Jika pemerintah melakukan pelarangan dan campur tangan terhadap keyakinan, menurutnya, merupakan pelanggaran terhadap konstitusi Indonesia UUD 1945.⁶³⁵ Tanggapan yang sama bahwa SKB tersebut akan berpotensi melanggar HAM dan Konstitusi juga dikeluarkan oleh Komisi Hak-Hak Asasi Manusia (Komnasham).⁶³⁶

Praktik Perlindungan

Persepsi para pejabat terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan yang dianggap bisa dibatasi (*derogable rights*) dan keabsahan pemerintah untuk campur tangan telah mempengaruhi kontra imparialitas dan keperpihakan aparat pemerintahan dalam perlindungan dan jaminan dua kebebasan tersebut. Para penegak hukum, baik kejaksaan, polisi, hakim, Depag bahkan presiden dan wakil presiden lebih berpihak pada tuntutan masyarakat yang dianggap mayoritas ketimbang pada penegakan hukum dan bahkan kesetiaan pada konstitusi. Kenyataan ini bisa dilihat dari berbagai kasus tuduhan aliran sesat dan penodaan agama. Dalam berbagai kasus tuduhan aliran sesat dan penodaan agama, misalnya, pendapat dari MUI (Majelis Ulama Indonesia), meskipun organisasi ini tidak lebih dari ormas sebagaimana ormas Islam yang lain, lebih menjadi pertimbangan oleh para penegak hukum, termasuk hakim, ketimbang misi penegakan hukum (*law enforcement*) dan kesetiaan kepada konstitusi.⁶³⁷

1. Kasus "Tragedi Monas Berdarah" 1 Juni 2008

"Tragedi Monas Berdarah" 1 Juni 2008 bisa diajukan sebagai contoh, ketika terjadi penyerangan oleh Komando Lasykar Islam (KLI) dan Forum Pembela Islam (FPI) terhadap sebuah reli aliansi NGO dan ormas (AKKBB-Aliansi Kebangsaan untuk Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan) untuk kebebasan beragama dan berkeyakinan dalam rangka memperingati hari lahir Pancasila. Penyerangan itu menelan korban luka 90 orang dan 14 di antaranya cukup parah dan harus dirawat di rumah sakit.⁶³⁸ Sebagian korban adalah perempuan dan anak-anak karena reli itu disetting santai sehingga megikutkan keluarga dalam acara tersebut.

Meski demikian, representasi pemerintah tidak menampakkan keprihatiannya terhadap serangan tersebut sebagai sebuah tragedi yang berkaitan dengan hari kelahiran dasar negara. Presiden Susilo

635 <http://www.liputan6.com/sosbud/?id=160586>, "Gus Dur: Saya Akan Pertahankan Ahmadiyah." Akses 10 Maret 2009.

636 Komisi Hak-hak Asasi Manusia (KOMNASHMA), *Pernyataan Komisi Nasional Hak-Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) tentang Peringatan dan Perintah kepada Penganut, Anggota, Dan/Atau anggota Jemaat Ahmadiyah Indonesia dan Warga Masyarakat*, Jakarta, 10 Juni, 2008. Tidak diterbitkan.

637 Tim Penulis the Wahid Institute, *Islam, Konstitusi dan Hak-hak Asasi Manusia: Problematika Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia*, Jakarta: The Wahid Institute, segera terbit (2009), Bab VI.

638 Majalah *TEMPO*, Edisi 16/XXXVI Juni 9-15 2008, hlm. 20-37.

Bambang Yudoyono (SBY) berreaksi cukup keras terhadap serangan oleh FPI dan KLI, tetapi tidak cukup memberikan perhatian kepada konteks reli tersebut di hari memperingati kelahiran Pancasila dan memakan korban cukup besar dan sebagian mereka adalah perempuan dan anak-anak. Ia tampaknya lebih konsentrasi pada aparat pemerintah, dalam hal ini polisi, yang kecolongan dengan memberikan statemen agar negara tidak kalah dengan aksi kriminal.⁶³⁹ Polisi tidak mengambil alat bukti apapun dari tempat kejadian perkara (TKP) atas kekerasan tersebut dengan alasan kuatir akan memancing kemarahan FPI lebih lanjut. Padahal dari gambar TV maupun saksi mata sangat jelas bahwa mereka membawa senjata bambu dan kayu yang dipakai untuk memukuli korban. Penangkapan terhadap para pelaku dengan cara menggrebek markas FPI di Petamburan baru dilakukan tiga hari kemudian.⁶⁴⁰

Pada tanggal 2 Juni Menhukpolkam Widodo AS memberikan sinyal akan segera menerbitkan SKB tentang Ahmadiyah dan dikuatkan oleh Menteri Agama Maftuh Basyuni, yang sedang mempertimbangkan untuk menghentikan kegiatan Ahmadiyah melalui SKB.⁶⁴¹ Terhadap tragedi tersebut Kepala Polisi RI, Jenderal Sutanto justru menyalahkan dan menuduh AKKBB sebagai provokator,⁶⁴² sama seperti yang dikatakan Munarman SH., komandan penyerangan tersebut. Munarman menuduh AKKBB memprovokasi dengan mengajak perang dengan memasang iklan untuk reli 1 Juni 2008. Munarman menuduh bahwa reli 1 Juni itu dimaksudkan untuk membela atau dilakukan oleh Ahmadiyah yang telah difatwa sesat oleh MUI sehingga halal darahnya atau sah untuk diserang secara fisik.⁶⁴³ Dengan pernyataan tersebut seolah Kapolri sedang membenarkan penyerangan tersebut karena diprovokasi oleh AKKBB.

Pemerintah melalui Sekretaris Negara, Hatta Rajasa, malah lebih jauh dengan menjanjikan akan segera mengeluarkan SKB tentang Ahmadiyah sebagaimana dituntut oleh para penyerang dalam kasus tersebut.⁶⁴⁴ Janji tersebut secara publik diartikan sebagai pelarangan Ahmadiyah, meskipun pada akhirnya SKB tersebut bukanlah pelarangan melainkan peringatan yang tidak menutup kemungkinan pemerintah melakukan pelarangan jika Ahmadiyah tidak mengindahkan peringatan tersebut.⁶⁴⁵ Hal yang sama dikemukakan oleh Jaksa Agung bahwa SKB Tiga Menteri akan segera dikeluarkan sehari setelah Munarman melarikan diri dan mengirim pesan lewat video kepada sejumlah TV layaknya Osam bin Laden, bahwa dia akan menyerahkan diri hanya jika pemerintah melarang keberadaan Ahmadiyah.⁶⁴⁶ Wakil Presiden M. Jusuf Kalla menjanjikan SKB yang sama setelah penyerangan tersebut, sembari menjamin bahwa SKB itu tidak akan melanggar UUD 1945 sebagai konsesi terhadap para pemrotes sikap pemerintah yang mengabaikan kelompok yang menuntut pelarangan sebuah aliran, yaitu Ahmadiyah.⁶⁴⁷

639 Lihat "Negara Tidak Boleh Kalah, Polisi Incar Lima Anggota FPI", *Harian Kompas*, Selasa, 3 Juni 2008.

640 Ahmad Suaedy, "Dramatisasi Penangkapan FPI dan Barter Itu," *Majalah Esquire*, 20 Juli 2008, hlm. 58-59.

641 "Pemerintah Tetap akan Terbitkan SKB Soal Ahmadiyah", www.kompas.com, Senin, 2 Juni 2008 | 22:19 WIB.

642 "Kepala Polri: AKKBB yang Cari Masalah", www.kompas.com, Kamis, 12 Juni 2008 | 15:37 WIB.

643 "Negara Tidak Boleh Kalah, Polisi Incar Lima Anggota FPI", *Harian Kompas*, Selasa, 3 Juni 2008.

644 "Status Ahmadiyah Ditentukan Bulan Ini," *Koran Tempo*, Kamis, 05 Juni 2008.

645 "Aktivitas Ahmadiyah Dilarang, SKB Tiga Menteri tak menyebut pembubaran Ahmadiyah," *Harian Kompas*, Selasa, 10 Juni 2008.

646 Lihat Ahmad Suaedy, "Ahmadiyah dan Pemerintahan yang Panik," *Opini Koran Tempo*, Rabu, 11 Juni 2008.

647 "Wapres: SKB Ahmadiyah Sejalan UUD 1945", www.kompas.com, Jumat, 6/6/2008 | 19:10 WIB.

Pada akhirnya pemimpin FPI Rizieq Shihab dan komandan KLI Munarman serta sejumlah pelaku serangan “tragedi monas berdarah” 1 Juni 2008 memang dijatuhi hukuman masing-masing 1,5 tahun penjara. Tetapi selama proses persidangan yang memakan waktu cukup lama itu terjadi berbagai kekerasan di dalam dan di luar pengadilan. Namun tidak satu pun dari kekerasan yang dilakukan massa FPI terhadap anggota AKKBB itu yang diproses secara hukum oleh polisi, meskipun korban kekerasan telah melaporkan kepada kantor polisi, dan tidak ada reaksi yang cukup dari para anggota majelis hakim terhadap peristiwa kekerasan di dalam pengadilan tersebut.⁶⁴⁸

Sebelum tragedi 1 Juni 2008 itu Ahmadiyah memang sudah mengalami berbagai kekerasan di berbagai tempat oleh mereka yang menuntut dibubarkannya Ahmadiyah. Tuntutan ini bermula dari fatwa MUI tahun 2005 yang mengeluarkan 11 fatwa di antaranya tentang haramnya “pluralisme, liberalisme, dan sekularisme” dan memberi fatwa sesat kedua kalinya setelah sebelumnya mengeluarkan fatwa yang sama tahun 1980 terhadap aliran Ahmadiyah.⁶⁴⁹ Ahmadiyah dituduh sesat karena mengakui pemimpinnya Mirza Ghulam Ahmad sebagai Nabi, sedangkan menurut doktrin Islam, Nabi terakhir dalam Islam adalah Nabi Muhammad SAW. Meski demikian aliran ini sudah masuk ke Indonesia sekitar tahun 1920an dan memperoleh surat pengakuan resmi sebagai organisasi legal di Departemen Dalam Negeri Indonesia pada tahun 1953.⁶⁵⁰ Fatwa MUI tentang kesesatan Ahmadiyah tersebut dipakai oleh kelompok-kelompok penuntut sebagai pembenar atas tindakan intimidasi, penyerangan dan main hakim sendiri terhadap kelompok yang dianggap sesat tersebut.⁶⁵¹ Sebelum tragedi 1 Juni tersebut juga telah terjadi berbagai peristiwa penyerangan dan kekerasan atas kantor pusat Ahmadiyah di Parung,⁶⁵² dan desa di Manis Lor, Kuningan, Jawa Barat,⁶⁵³ serta di Lombok Barat.⁶⁵⁴

Dengan demikian respon pemerintah yang tampak segera terhadap tuntutan para penyerang dan pendukungnya atas tragedi 1 Juni 2008 dengan menjanjikan segera keluarnya SKB tentang Ahmadiyah bisa dikatakan sebagai mengabdikan tuntutan para penyerang yang berbasis pada fatwa MUI, ketimbang penegakan hukum untuk menjamin kebebasan beragama dan berkeyakinan. Sikap pemerintah itu di samping mendasarkan pada kebebasan beragama dan berkeyakinan sebagai *derogable rights* juga bisa disimpulkan bahwa para pejabat tersebut sependapat dengan para penyerang bahwa Ahmadiyah adalah aliran sesat dan menodai agama yang bisa dikenai hukum. Jika kesamaan pandangan para pejabat itu sama dengan para penyerang sebagai sikap pribadi, maka itu bisa dipandang sebagai sesuatu yang

648 Tentang kronologi kekerasan proses pengadilan, lihat matriks dalam The Wahid Institute, 2008, *Laporan Tahunan tentang “Pluralisme Beragama/Berkeyakinan di Indonesia, Menapaki Bangsa yang Kian Retak”*, hlm. 95-96. Bisa diakses melalui www.wahidinstitute.org.

649 Untuk teks fatwa dan respon terhadap fatwa ini dikompilasi dalam Ahmad Suaedy dkk., *Kala Fatwa Jadi Penjara*, (Jakarta: the Wahid Institute, 2006). 11 fatwa secara rinci lihat hlm. 263-264.

650 Iskandar Zulkarnaen, *Gerakan Ahmadiyah di Indonesia*, (Yogyakarta: LkiS, 2005).

651 Pengaruh fatwa MUI terhadap kekerasan massa di Indonesia lihat Luthfi Assyauckanie, “Fatwa and Violence in Indonesia,” *Journal of Religion and Society*, The Kripke Center, Volume 11, 2009, hlm. 1-21.

652 Mujtaba Hamdi, “Sang Liyan dan Kekerasan: Kasus Penyeangan Kampus Mubarak Jemaat Ahmadiyah Indonesia Kemang – Bogor – Jawa Barat,” dalam Ahmad Suaedy dkk., *Politikasi Agama dan Konflik Komunal, Beberapa Isu Penting di Indonesia*, Jakarta, (Jakarta: the Wahid Institute, 2007), hlm. 213-245, khususnya hlm. 215-216.

653 Rosyidin dan Ali Mursyid, 2007, “Diskriminasi Hak Sipil Minoritas: Pelarangan Pencatatan Pernikahan Jemaat Islamiyah Ahmadiyah Kuningan,” dalam Ahmad Suaedy dkk., *Politikasi Agama dan Konflik Komunal, Beberapa Isu Penting di Indonesia*, Jakarta, The Wahid Institute, hlm. 47-77.

654 Lihat laporan investigasi KONTRAS-LBH Jakarta, 2008, “Laporan Investigasi” tentang kekerasan terhadap Jama’ah Ahmadiyah di Manislor, Kuningan dan Lombok-NTB, Qiyadah Islamiyah, dan Gereja di Bandung: Jakarta, LBH Jakarta-Kontras.

normal. Tetapi jika pandangan tersebut mempengaruhi kontra imparialitas dan keberpihakan yang berpengaruh pada penyimpangan terhadap prinsip perundang-undangan dan konstitusi maka menjadi problematik.

2. Beberapa Kasus Tuduhan Aliran Sesat dan Akibatnya

Ada cukup banyak kasus yang bisa dibuktikan kelemahan aparat dalam melindungi korban, terutama korban tuduhan aliran sesat atau *blasphemy*. Tanpa mengurangi rasa hormat dan penghargaan terhadap aparat kepolisian, kejaksaan dan pengadilan terhadap upaya mencegah kekerasan, namun sikap mereka cenderung membiarkan kekerasan itu berlangsung dan tunduk kepada tuntutan massa yang menuduh aliran sesat tersebut. Pola yang sejauh ini bisa diidentifikasi adalah bahwa, ketika terjadi penyerangan maka aparat polisi mengevakuasi calon korban dengan membiarkan para penyerang tersebut melanjutkan serangannya terhadap harta benda dan tempat tinggal korban. Atau dengan meluluskan tuntutan penyerang, untuk membawa mereka ke pengadilan dan menvonis mereka sebagai salah. Beberapa contoh layak disimak sbb:



Foto 16. Tragedi Monas 1 Juni 2008

2.a. Kasus Ishak Suhendra Bin Shamad, Ketua PPS Panca Daya

Hari itu Kamis, 28 Agustus 2008 pukul 10.00 WIB. Sidang lanjutan keenam yang menimpa Ishak Suhendra Bin Shamad, Ketua Perguruan Pencak Silat (PPS) Panca Daya digelar di Pengadilan Negeri Tasikmalaya dengan agenda pembacaan tuntutan Jaksa. Ishak dituduh menodai agama karena bukunya berjudul *Agama dalam Realita* dianggap menodai agama Islam sehingga kelompok-kelompok Islam tertentu, termasuk MUI Tasikmalaya, memaksa polisi dan jaksa untuk membawa Ishak ke pengadilan dengan tuduhan menodai agama dengan tuntutan pasal 156a KUHP dengan maksimal hukum lima tahun penjara. Karena selama lima kali persidangan sebelumnya selalu dalam tekanan massa disertai dengan teriakan tidak senonoh dan juga ancaman dalam ruang persidangan, maka Ishak pada peridangan kelima itu mengatakan kepada hakim bahwa dia tidak akan menghadiri persidangan berikutnya. Menurut pengakuan Ishak, sikapnya itu diamini oleh pihak kepolisian karena pada hari sidang keenam itu bersamaan dengan hari kelahiran (*milad*) FPI yang akan mengerahkan massa untuk menekan Majelis Hakim dalam kasus Ishak tersebut dan oleh karena itu, dianggap rawan konflik dan kekerasan.⁶⁵⁵

Benar saja bahwa persidangan hari itu dihadiri oleh banyak pengunjung yang sebagian adalah anggota FPI yang baru melaksanakan peringatan Harlah. Karena terdakwa tidak kunjung datang maka pengunjung marah dan memaksa Majelis Hakim untuk menghadirkan paksa. Majelis Hakim memenuhi tuntutan pengunjung dengan menginstruksikan jaksa untuk menghadirkan terdakwa pada saat itu juga. Jaksa disertai polisi pun mengikuti instruksi Majelis Hakim diikuti oleh massa sekitar tiga truk besar ke rumah Ishak.⁶⁵⁶ Sesampainya di rumah Ishak, setelah memperkenalkan diri dan menunjukkan surat tugas, aparat kejaksaan dan kepolisian membawa paksa Ishak ke pengadilan. Ishak langsung ditahan karena, menurut polisi, ribuan massa sedang bergerak menuju rumah Ishak untuk menyerang.⁶⁵⁷ Sekitar pukul 11.55 WIB hari itu bersamaan kumandang Adzan dhuhur, massa berjumlah sekitar 100 orang dengan berpakaian putih-putih, sebagian bersarung, dengan menggunakan sorban *ala-ninja* datang berduyun-duyun menggunakan tiga mobil dan langsung mengepung rumah Ishak Suhendra. Mereka meneriakkan yel-yel kecaman terhadap Ishak; *Ishakiyah Gantung! Ishakiyah Bunuh! Bakar saja Rumahnya*. Mereka juga merobohkan dua papan nama Panca Daya, mematahkannya serta membuangnya ke kolam warga Panca Daya.⁶⁵⁸

Ishak pada akhirnya dihukum empat tahun penjara, tetapi penasehat hukumnya banding yang hingga kini belum ada keputusan final. Namun yang hendak dikatakan di sini adalah bahwa melihat kronologi persidangan keenam Ishak tersebut, maka dengan jelas Majelis Hakim, polisi dan jaksa dibawah tekanan massa yang menuntut dengan kasar dan bahkan dengan kekerasan agar Ishak dihukum. Pemaksaan dan penahanan dan bahkan vonis bersalah bagi Ishak akibat dari atau dengan alasan dalam ancaman

655 Isa Nurujaman, "Menggugat Buku Sesat, Massa Bertindak Anarkis", http://www.freedomreligion.org/id/index.php?option=com_content&task=view&id=95&Itemid=6

656 Isa Nur Zaman, "Penjemputan Paksa Sang Tertuduh "Penoda Agama", http://desantara.org/v3/index.php?option=com_content&task=view&id=523&Itemid=53

657 Isa Nurujaman, "Menggugat Buku Sesat, Massa Bertindak Anarkis", *Log. Cit.*

658 Tim Penulis, *Monthly Report on Religious Issues XIII*, (Jakarta: The Wahid Institute, Agustus 2008). Lihat juga "H. Ishak Didakwa Bahayakan Aqidah Ummat Islam", <http://www.prianganonline.com/index.php?act=berita&aksi=lihat&id=962>

dan serangan pihak lain tidaklah tepat. Karena dengan demikian aparat hukum telah memberikan toleransi yang sangat tinggi kepada penyerang sambil mengorbankan korban itu sendiri.

2.b. Kasus YKNCA Probolinggo, Jawa Timur

Krampilan, Probolinggo, Jawa Timur, 27 Mei 2005 sekitar pukul 14.00 WIB. Bersamaan dengan perayaan Maulid Nabi Muhammad SAW, empat pesantren di dekat Desa Krampilan, secara bersamaan menyelenggarakan Pengajian Akbar. Pukul 16.00 WIB, jamaah pengajian melalui pengeras suara dikomando untuk menyerang padepokan YKNCA (Yayasan Kanker dan Narkoba Cahaya Alam). Penghuni YKNCA yang saat itu berjumlah 30 orang berhamburan keluar padepokan untuk menyelamatkan diri ke rumah sekitar. Para pasien yang ketika itu berada di dalam padepokan, termasuk Ibu-Ibu Hamil segera dilarikan ke tempat aman. Sementara, para bapak dan anak-anak muda langsung menyingkir untuk menghindari amuk massa yang sudah tidak bisa dikendalikan.⁶⁵⁹ Serangan yang dilakukan massa yang marah itu juga disaksikan langsung sejumlah petugas Muspika, Muspida dan Aparat kepolisian setempat yang hanya menyaksikan dan tidak melakukan tindakan pencegahan. Hanya setelah selesai penyerangan polisi baru memasang *police line*.⁶⁶⁰

Bahkan, buntut dari serangan itu polisi memberi waktu setengah jam kepada pengurus padepokan YKNCA untuk mengemasi dan mengambil barang-barang yang masih tersisa dan kemudian meninggalkan padepokan yang telah berantakan tersebut. Belakangan, diketahui bahwa massa yang ikut dalam penyerangan itu, berdasarkan laporan LBH Suarabaya, para pelaku masing-masing mendapat upah sebesar RP. 20.000,- dari Bupati Probolinggo. Bupati juga menginstruksikan agar polisi tidak menangkap pelaku penyerangan dan kekerasan.⁶⁶¹

Penyerangan atas padepokan YKNCA adalah buntut dari kemarahan warga sekitar Desa Krampilan, Probolinggo dengan terbitnya buku berjudul *MGMT Menembus Gelap Menuju Terang* jilid 2 (MGMT2) yang ditulis Mohammad Ardi Husein, ketua dan pendiri padepokan YKNCA (Yayasan Kanker dan Narkoba Cahaya Alam). Padepokan ini pada dasarnya adalah pusat pengobatan bagi mereka yang sakit kanker dan penyembuhan narkoba dengan cara spiritual, dan tampaknya mengadopsi kegiatan tasawuf. Karena bersifat spiritual, maka setiap kali mengobati pasien dengan memberi berbagai wejangan agama kepada pasien disertai dengan dalil-dalil agama. Dari sanalah para pendamping pasien mencatat wejangan-wejangan Ardie Husein untuk kemudian dibukukan. Dan buku inilah yang kemudian mengundang kontroversi dan berakhir dengan kekerasan dan proses pengadilan, setelah dinyatakan sesat oleh MUI kabupaten Probolinggo. Ardie Husein dengan lima pengikutnya pada akhirnya dihukum lima tahun

659 Andri A & Salman Al-Farizi, "Konflik Kepentingan Agama dan Kegagalan Negara: Kasus Pembubaran Padepokan YKNCA Besuk-Probolinggo-Jatim" dalam Ahmad Suaedy, dkk, *Politisasi Agama dan Konflik Komunal; beberapa Isu Penting di Indonesia*, (Jakarta: The Wahid Institute, 2007), hlm. 93.

660 *Ibid*, hlm. 95.

661 *Ibid*.

penjara, hukuman maksimal bagi pelanggar pasal 156a KUHP.⁶⁶² Seperti juga kasus yang disebut di atas, maka kasus ini juga menunjukkan campur tangan aparat pemerintah terhadap kelompok agama tertentu dengan menghukum secara melanggar hukum terhadap kelompok lain dan tidak memberikan perlindungan yang cukup terhadap korban.

2.c. Kasus Kampus Al-Mubarak di Parung, Bogor

Parung, 15 Juli 2005, sekitar pukul 14.00 WIB, Abdurahman Assegaf beserta ribuan pengikutnya dengan bersenjata kayu dan bambu runcing mendatangi Kampus al-Mubarak, milik Ahmadiyah di Parung, Bogor, Jawa Barat. Setiba di depan Gerbang kampus itu, massa langsung berorasi dan meneriakkan yel-yel yang bernada ancaman. Mereka mengancam, jika pada pukul 16.00 WIB Jemaat Ahmadiyah di dalam kampus tidak keluar, mereka membakarnya.⁶⁶³ Sebelum ribuan massa itu tiba di depan kampus, sebenarnya sudah datang aparat kepolisian yang berjaga-jaga di sekitar kampus. Ratusan polisi itu di bawah komando Ajun Komisaris Besar Polisi Agus K. Sutisna, Kapolres Bogor. Polres Bogor menurunkan dua satuan setingkat kompi (SSK) Brimob, dan dua SSK pengendali massa, ditambah gabungan polisi wanita. Satu SSK terdiri dari 100 personel.⁶⁶⁴

Namun, polisi tidak bertindak cukup tegas. Ini terlihat bahkan beberapa orator menaiki mobil polisi sambil berorasi yang bernada ancaman dan provokasi terhadap massa untuk menyerbu ke arah kampus. Mereka pun mengancam polisi sambil mengatakan, "Tidak ada kata penangkapan untuk pemimpin-pemimpin hari ini. Tidak ada polisi bisa menangkap pemimpin-pemimpin kita. Kalau ada aparat menangkap komando-komando pimpinan hari ini, umat harus maju. Karena mereka telah membela kesesatan".⁶⁶⁵ Dan memang benar, meskipun terjadi penyerangan, pengerusakan dan kekerasan tidak ada dari pelaku yang ditangkap. Sebenarnya sejumlah pejabat kabupaten Bogor berada di tengah kerumunan massa yang saat itu tengah beringas, seperti Camat Kemang, Bupati Bogor, Kajari, Kapolwil dan Kapolres Bogor. Para pejabat itu melakukan negosiasi dengan pengurus Jemaat Ahmadiyah. Mereka diminta untuk menghentikan kegiatan dan menurunkan papan nama Jemaat Ahmadiyah yang terpasang di pinggir jalan untuk menghindari kemarahan massa yang mulai tidak kendali. Karena pihak Ahmadiyah tidak bersedia menurunkannya, para pejabat itu memerintahkan satpol PP untuk membongkarnya yang langsung pada saat itu juga dibongkar.⁶⁶⁶

Karena desakan dari massa tidak bisa lagi dicegah kemudian Bupati Bogor beserta Kapolwil dan Kapolres memutuskan untuk mengevakuasi Jemaat Ahmadiyah untuk menghindari kekerasan massa terhadap

662 Cetira lengkap tentang hal ini, lihat Tim Penulis The Wahid Institute, *Islam, Konstitusi, dan Hak-Hak Asasi Manusia: Problematika Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia*, Jakarta: The Wahid Institute, (segera terbit) 2009, Bab IV.

663 "Bawa Kayu dan Batu, 10 Ribu Orang Datangi Gedung Jama'ah Ahmadiyah", <http://surabaya.detik.com/read/2005/07/15/154113/403688/10/bawa-kayu-dan-batu-10-ribu-orang-datangi-gedung-jemaat-ahmadiyah>

664 "Kampus Mubarak Jemaat Ahmadiyah Dijaga Ketat Polisi", <http://surabaya.detik.com/read/2005/07/15/141515/403573/10/kampus-mubarak-jemaat-ahmadiyah-dijaga-ketat-polisi>

665 Mujtaba Hamdi, *Op. Cit.*, hlm. 231

666 "Tindakan Aniaya Terhadap Ahmadiyah", <http://www.politikindonesia.com/readhead.php?id=602>

umat Ahmadiyah yang berada di dalam kampus.⁶⁶⁷ Akhirnya, massa memang menyerang kampus dan umat Ahmadiyah pun dievakuasi, dan aparat tampaknya membiarkan massa merusak kampus dan isinya sambil mengevakuasi umat Ahmadiyah yang berada di dalam.⁶⁶⁸ Untuk kebutuhan evakuasi tersebut polisi mendatangkan empat bus polisi keluar dari kompleks Kampus al-Mubarak. Namun, ketika massa tahu bahwa jemaat Ahmadiyah dievakuasi menggunakan bus, massa di bawah komando Abdurrahman Assegaf pun melemparinya dengan batu dan kayu. Sedangkan aparat kepolisian tampak tidak berusaha mencegah hal itu berlangsung. Melihat situasi seperti ini para Jemaat Ahmadiyah hanya bisa bershalawat dan berharap keselamatan mereka tetap terlindungi.⁶⁶⁹ Pemerintah Bogor akhirnya mengeluarkan SK pelarangan terhadap Ahmadiyah di wilayahnya dan menutup kampus al-Mubarak, dan hingga kini belum ada penyelesaian lebih lanjut.⁶⁷⁰ Pencegahan terjadinya kekerasan oleh aparat negara di lapangan harus dihargai sebagai usaha untuk mencegah kekerasan. Tetapi membiarkan perusakan dan kemudian disusul dengan pelarangan resmi terhadap aliran tertentu, dalam hal ini Ahmadiyah, disebabkan karena tekanan dari kelompok massa tertentu melalui SK Bupati merupakan kebijakan yang patut dipersoalkan.

Kesimpulan

Problem kontra imparialitas dan keberpihakan aparat negara dan aktor-aktor keamanan terhadap jaminan dan perlindungan kebebasan beragama dan berkeyakinan cukup dalam, mengingat hal tersebut berakar pada persepsi atau bahkan paradigma bernegara. Dalam kajian yang lain⁶⁷¹ ditemukan bahwa paradigma seperti itu terjadi di hampir semua tingkatan aparatur negara dan aktor-aktor keamanan sejauh menyangkut tuduhan aliran sesat dan penodaan agama. Contoh-contoh di atas hanya sepercik kasus dari sekian banyak yang bisa diurai lebih panjang.⁶⁷² Tidak pernah ada sikap dari pemerintahan yang paling tinggi, baik Presiden maupun Wakil Presiden tentang perlindungan ini. Suara acap kali terdengar tentang pencegahan atau bahkan kutukan tetapi terhadap kekerasan, dan bukan tentang perlindungan dan jaminan secara hukum terhadap mereka yang dituduh sesat atau menodai agama oleh kelompok yang lain. Seolah hal seperti itu sesuatu yang normal saja.

Sehingga dari paradigma tersebut terderivasi ke dalam sikap abai terhadap perundang-undangan dan aturan yang disharmoni dan bertentangan dengan aturan di atasnya dan bahkan konstitusi. Sejumlah UU dan peraturan lainnya, baik yang lahir di masa lalu sebelum adanya amandemen UUD 1945 maupun yang lahir paska amandemen mengandung masalah disharmoni dan bahkan bertentangan dengan UUD 1945 tentang kebebasan

667 *Ibid.*

668 *Ibid.*

669 "100 Jemaat Ahmadiyah akan Dievakuasi, Massa Bershalawat", <http://www.detiknews.com/read/2005/07/15/165316/403773/10/100-jemaat-ahmadiyah-akan-dievakuasi-massa-bershalawat>

670 "Ahmadiyah Dilarang di Kab Bogor, Sekretariatnya Masih Dijaga Polisi", <http://www.detiknews.com/read/2005/07/21/110602/407077/10/ahmadiyah-dilarang-di-kab-bogor-sekretariatnya-masih-dijaga-polisi>

671 Makalah Ahmad Suaedy, "Religious Freedom and Collective Violence In Indonesia Democratization" dalam buku kumpulan tulisan oleh Centre for South East Asia Studies, Kyoto University, Kyoto, Jepang. Segera terbit. Juga laporan riset the Wahid Institute tentang implementasi ICCPR pasal 18 di Indonesia, Tim Penulis the Wahid Institute, *Islam, Konstitusi dan Hak Asasi Manusia: Problematika Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia*, (Jakarta: WI, 2009). Segera terbit.

672 Misalnya laporan bulanan WI, *Monthly Report on Religious Issues*, Nomor 1-17, dapat diakses melalui www.wahidinstitute.org.

beragama dan berkeyakinan. Misalnya UU No. 1/PNPS/1965 dan eksistensi Pakem (Badan Pengawasan Aliran Kepercayaan Masyarakat) dan Bakor (Badan Koordinasi) Pakem warisan penjajah yang bertugas mengawasi keyakinan rakyat yang bahkan masih tercantum dalam UU tentang Kejaksaan No. 16/2004. Belum tampak ada rencana harmonisasi berbagai UU dan aturan tersebut oleh pemerintah.

Paradigma kontra tersebut juga tercermin di dalam praktik, baik dengan munculnya SK pemimpin pemerintah daerah dan SKB oleh pemerintah pusat, maupun sikap polisi di lapangan dan hakim di pengadilan. Kontra imparsialitas dan keperpihakan aparat negara dan aktor-aktor keamanan, dengan demikian, tampaknya, harus dibangun sejak paradigma bernegara yang mengharuskan bersikap netral dan berorientasi pada kesetiaan Konstitusi dan penegakan hukum, dan bukan mengikuti angin politik dan keyakinan pribadi. Pada saat yang sama harus pula dilakukan harmonisasi perundang-undangan serta praktiknya di lapangan dan di pengadilan.

Daftar Rujukan

- . "100 Jemaat Ahmadiyah akan Dievakuasi, Massa Bershalawat". <http://www.detiknews.com/read/2005/07/15/165316/403773/10/100-jemaat-ahmadiyah-akan-dievakuasi-massa-bershalawat>
- . "Ahmadiyah Dilarang di Kab Bogor, Sekretariatnya Masih Dijaga Polisi". <http://www.detiknews.com/read/2005/07/21/110602/407077/10/ahmadiyah-dilarang-di-kab-bogor-sekretariatnya-masih-dijaga-polisi>
- . "Aktivitas Ahmadiyah Dilarang, SKB Tiga Menteri tak menyebut pembubaran Ahmadiyah". *Harian Kompas*. 10 Juni 2008.
- . "Bawa Kayu dan Batu, 10 Ribu Orang Datangi Gedung Jama'ah Ahmadiyah". <http://surabaya.detik.com/read/2005/07/15/154113/403688/10/bawa-kayu-dan-batu-10-ribu-orang-datangi-gedung-jemaat-ahmadiyah>
- . "Gus Dur: Saya Akan Pertahankan Ahmadiyah". <http://www.liputan6.com/sosbud/?id=160586>. 10 Maret 2009.
- . "H. Ishak Didakwa Bahayakan Aqidah Ummat Islam". <http://www.prianganonline.com/index.php?act=berita&aksi=lihat&id=962>
- . "Kampus Mubarak Jemaat Ahmadiyah Dijaga Ketat Polisi". <http://surabaya.detik.com/read/2005/07/15/141515/403573/10/kampus-mubarak-jemaat-ahmadiyah-dijaga-ketat-polisi>
- . "Kepala Polri: AKKBB yang Cari Masalah". www.kompas.com. 12 Juni 2008.
- . "Negara Tidak Boleh Kalah, Polisi Incar Lima Anggota FPI". *Harian Kompas*. 3 Juni 2008.
- . "Pemerintah Tetap akan Terbitkan SKB Soal Ahmadiyah". www.kompas.com. 2 Juni 2008.
- . "Status Ahmadiyah Ditentukan Bulan Ini," *Koran Tempo*, Kamis, 05 Juni 2008.
- . "Tindakan Aniaya Terhadap Ahmadiyah". <http://www.politikindonesia.com/readhead.php?id=602>
- . "Wapres: SKB Ahmadiyah Sejalan UUD 1945". www.kompas.com. 6 Juni 2008.

- A, Andri dan Salman Al-Farizi. "Konflik Kepentingan Agama dan Kegagalan Negara: Kasus Pembubaran Padepokan YKNCA Besuk-Probolinggo-Jatim". Dalam Ahmad Suaedy, dkk, *Politisasi Agama dan Konflik Komunal, Beberapa Isu Penting di Indonesia*. Jakarta: The Wahid Institute, 2007.
- Assyaukanie, Luthfi. "Fatwa and Violence in Indonesia". *Journal of Religion and Society*. The Kripke Center. Volume 11. 2009.
- Azra, Azyumardi. *Perlindungan Kebebasan Beragama: Perspektif Hukum, keagamaan dan Politik*, disajikan dalam seminar dengan tema "Jaminan Perlindungan Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk Kebebasan Beragama dan Beribadah Menurut Kepercayaannya" oleh Dewan Pertimbangan (Presiden (Wantimpres) Bidang Hukum. Jakarta, 13-15 April 2008.
- Billah, M.M. *Ringkasan Eksekutif Pemantauan Kasus Ahmadiyah*. Jakarta: Tim Pemantauan Kasus Ahmadiyah Komnas HAM, September 2006.
- Hamdi, Mujtaba. "Sang Liyan dan Kekerasan: Kasus Penyeangan Kampus Mubarak Jemaat Ahmadiyah Indonesia Kemang – Bogor – Jawa Barat". Dalam Ahmad Suaedy dkk. *Politisasi Agama dan Konflik Komunal, Beberapa Isu Penting di Indonesia*. Jakarta: the Wahid Institute, 2007.
- Kasim, Ifdal (Ed.). *Hak Sipil dan Politik, Esai-Esai Pilihan*. Jakarta: Elsam, 2001.
- Kasim, Ifdhal. *Kewajiban Negara Pihak terhadap Pelaksanaan Instrumen-instrumen HAM Internasional*. Makalah dalam Seminar "Perlindungan HAM melalui Hukum Pidana" yang diselenggarakan Aliansi Nasional Reformasi KUHP. Jakarta, 5 Desember 2007.
- Komnas HAM. *Pernyataan Komisi Nasional Hak-Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) tentang Peringatan dan Perintah kepada Penganut, Anggota, Dan/Atau anggota Jemaat Ahmadiyah Indonesia dan Warga Masyarakat*. Jakarta, Juni 2008.
- KontraS-LBH Jakarta. *Laporan Investigasi tentang kekerasan terhadap Jama'ah Ahmadiyah di Manislor, Kuningan dan Lombok-NTB, Qiyadah Islamiyah, dan Gereja di Bandung*. Jakarta: LBH Jakarta-Kontras, 2008.
- Majalah TEMPO. Edisi 16/XXXVI Juni 9-15 2008.
- Mardiyanto. Sambutan pada Seminar bertema "Jaminan Perlindungan Hukum dan HAM untuk Kebebasan Beragama dan Beribadah menurut agama dan Kepercayaannya" diselenggarakan Dewan Pertimbangan Presiden. Jakarta, 13 Februari 2008.
- Mudzhar, M Atho. *Kebebasan Beragama dan Beribadah di Indonesia*. Makalah dalam Seminar "Jaminan Perlindungan Hukum dan HAM untuk Kebebasan Beragama dan Beribadah menurut agama dan Kepercayaannya" yang diselenggarakan Dewan Pertimbangan Presiden. Jakarta, 13 Februari 2008.
- Nurujaman, Isa. "Menggugat Buku Sesat, Massa Bertindak Anarkis". http://www.freedomreligion.org/id/index.php?option=com_content&task=view&id=95&Itemid=6
- Putri, Agung. *Implementasi Konvensi Hak Sipil Politik dalam Hukum Nasional*. Makalah dalam Seminar "Perlindungan HAM melalui Hukum Pidana" yang diselenggarakan Aliansi Nasional Reformasi KUHP. Jakarta 5 Desember 2007.
- Rosyidin dan Ali Mursyid. "Diskriminasi Hak Sipil Minoritas: Pelarangan Pencatatan Pernikahan Jemaat Islamiyah Ahmadiyah Kuningan". Dalam Ahmad Suaedy dkk. *Politisasi Agama dan Konflik Komunal, Beberapa Isu Penting di Indonesia*. Jakarta: The Wahid Institute, 2007.
- Setara Institute. *Laporan Tahunan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan 2007 "Tunduk Pada Penghakiman Massa"*. 18 Desember 2007.

- Setara Institute, *Laporan Tahunan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan 2008 "Berpihak dan Bertindak Intoleran"*. 3 Januari 2009.
- SKB No: 3 Tahun 2008, No: Kep-033/A/JA/6/2008, dan No: 199 Tahun 2008.
- Suaedy, Ahmad, dkk. *Kala Fatwa Jadi Penjara*. Jakarta: the Wahid Institute, 2006.
- Suaedy, Ahmad. "Ahmadiyah dan Pemerintahan yang Panik." *Koran Tempo*. 11 Juni 2008.
- Suaedy, Ahmad. "Dramatisasi Penangkapan FPI dan Barter Itu". *Majalah Esquire*. 20 Juli 2008.
- Suaedy, Ahmad. "Religious Freedom and Collective Violence In Indonesia Democratization". Dalam buku *Centre for South East Asia Studies, Kyoto University, Kyoto, Jepang*. Segera terbit.
- Subroto, Wisnu. *Jaminan Perlindungan Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk Kebebasan Beragama dan Beribadah Menurut Kepercayannya*. Makalah dalam seminar dengan tema "Jaminan Perlindungan Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk Kebebasan Beragama dan Beribadah Menurut Kepercayannya" oleh Dewan Pertimbangan (Presiden (Wantimpres) Bidang Hukum. Jakarta, 13-15 April 2008.
- Wahid, Solahudin. *Jaminan Perlindungan HAM untuk Kebebasan Beragama*. Makalah dalam seminar dengan tema "Jaminan Perlindungan Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk Kebebasan Beragama dan Beribadah Menurut Kepercayannya" oleh Dewan Pertimbangan (Presiden (Wantimpres) Bidang Hukum. Jakarta, 13-15 April 2008.
- Wahid Institute, The. *Monthly Report on Religious Issues (MRORI) Wahid Institute, Nomor 1-17*. www.wahidinstitute.org.
- Wahid Institute, The. *Monthly Report on Religious Issues XIII*. Jakarta: The Wahid Institute, Agustus 2008.
- Wahid Institute, The. *Laporan Tahunan tentang "Pluralisme Beragama/Berkeyakinan di Indonesia, Menapaki Bangsa yang Kian Retak"*. Desember 2008.
- Wahid Institute, The. *Islam, Konstitusi dan Hak-hak Asasi Manusia: Problematika Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia*, Jakarta: The Wahid Institute, 2009.
- Zulkarnaen, Iskandar. *Gerakan Ahmadiyah di Indonesia*. Yogyakarta: LkiS, 2005.
- Zaman, Isa Nur. "Penjemputan Paksa Sang Tertuduh "Penoda Agama". http://desantara.org/v3/index.php?option=com_content&task=view&id=523&Itemid=53

Prinsip-Prinsip Hak-Hak Korban atas Reparasi: Menuju Keadilan Berorientasi Korban

Papang Hidayat

Latar Belakang

Dimulai dengan berakhirnya Perang Dunia II dan semakin dikuatkan sejak berakhirnya Perang Dingin, terjadi evolusi progresif di komunitas internasional untuk mengejar pertanggungjawaban terhadap terjadinya suatu kejahatan serius.⁶⁷³ Dimulai dengan digelarnya Tribunal Nuremberg untuk mengadili para penjahat Nazi, diteruskan dengan pembentukan Tribunal Pidana untuk Bekas Negara Yugoslavia (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia/ICTY*) dan Tribunal Pidana untuk Rwanda (*International Criminal Tribunal for Rwanda/ICTR*), hingga pembentukan suatu Pengadilan Pidana Internasional yang permanen (*International Criminal Court/ICC*).⁶⁷⁴ Paralel dengan yang terjadi di tingkat internasional, upaya dan inisiatif pertanggungjawaban di tingkat nasional juga berlangsung.⁶⁷⁵ Perkembangan tersebut menegaskan prinsip non-tolerir terhadap kejahatan serius tersebut.

Sayangnya, akuntabilitas terhadap suatu kejahatan serius di bawah hukum internasional tersebut lebih menitikberatkan pada penghukuman terhadap pelaku (mekanisme keadilan yudisial/*legal justice*). Hanya baru-baru ini tema keadilan dalam konteks hukum internasional mulai diperluas dan dikembangkan untuk lebih

673 Dalam hukum internasional kejahatan jenis ini adalah genosida (*genocide*), kejahatan terhadap kemanusiaan (*crimes against humanity*), kejahatan perang (*war crimes*) seperti yang diatur dalam Konvensi Jenewa (*Geneva Convention*) 1949 dan Protokol I 1977-nya. Jadi kejahatan serius internasional mencakup pelanggaran pidana hukum HAM dan humaniter internasional.

674 ICC didirikan berdasarkan *the Rome Statute of the International Criminal Court* yang diadopsi pada 17 Juli 1998 dan ICC mulai berlaku sebagai traktat (*treaty*) yang mengikat dan mulai berlaku (*enter into force*) pada 1 Juli 2002 setelah mencapai ratifikasi ke-60. Hingga kini ICC ini telah diratifikasi oleh 108 negara, jumlah yang melebihi angka mayoritas negara di dunia. Meski demikian ICC mendapat resistensi dari beberapa negara seperti Amerika Serikat, Israel, RRC, India, dan Russia. Indonesia saat ini belum meratifikasi ICC meskipun dalam RAN HAM 2004-2009 dijelaskan bahwa Indonesia akan meratifikasinya pada tahun 2008 lalu. ICC menggelar persidangan pertamanya pada tahun 2009 terhadap Thomas Lubanga, mantan pemimpin milisi di Kongo (*Union of Congolese Patriots*). ICC juga melakukan gebrakan dengan mengeluarkan surat penangkapan atas Omar al-Bashir, Presiden Sudan, pada Maret 2009 atas keterlibatannya dalam praktek genosida di Darfur. Upaya penangkapan dan prosekusi ini adalah preseden pertama kali yang dilakukan untuk suatu kepala negara aktif di dunia.

675 Di berbagai negara paska rezim otoriter atau paska konflik bersenjata internal, berbagai inisiatif di tingkat domestik diambil sebagai mekanisme akuntabilitas dan untuk mencegah berulangnya peristiwa serupa. Inisiatif-inisiatif tersebut berupa mekanisme pengadilan, komisi kebenaran (dan rekonsiliasi), kebijakan lustrasi, program reparasi bagi para korban, dan reformasi legislasi dan institusi negara. Inisiatif-inisiatif tersebut beberapa dilakukan secara simultan dan komplementer, sementara di tempat lain dilakukan secara terpisah-pisah. Tematik ini sering dikenal sebagai agenda keadilan transisional (*transitional justice*).

berfokus pada korban.⁶⁷⁶ Hal ini juga sejalan dengan evolusi konsepsi keadilan yang mulai bergeser dari doktrin *retributive justice* yang memberikan prioritas pada penghukuman (bagi pelaku) sebagai bentuk keadilan, menuju *reparative/restorative justice* yang memberikan prioritas pemulihan bagi korban sebagai upaya memperbaiki 'kerusakan' yang terjadi akibat suatu pelanggaran berat HAM.⁶⁷⁷ Doktrin ini memberikan suatu landasan moral bahwa segala kerusakan akibat suatu kejahatan berat harus dipulihkan kembali di situasi awal pra-peristiwa (*restitutio in integrum*) untuk mengembalikan posisi (harkat dan martabat) korban setara dengan pihak-pihak lain dalam suatu masyarakat.

Eksplorasi (kajian) terhadap proyek keadilan terpusat pada korban dalam konteks hukum internasional ini juga baru berkembang pesat setelah gelombang demokratisasi menyapu berbagai kawasan di dunia pada penghujung abad ke-20.⁶⁷⁸ Paska tumbanginya rezim otoritarian dan berakhirnya berbagai konflik bersenjata internal menyisakan reruntuhan kerusakan yang sangat masif karena pelanggaran HAM terjadi secara sistemik dan berlangsung dalam kurun waktu yang relatif panjang. Gelombang demokratisasi ini –yang tidak jarang ditopang oleh gerakan para korban pelanggaran HAM- kemudian berhasil mendesak suatu perubahan interpretasi terhadap hukum-hukum HAM internasional yang ada untuk mengintegrasikan pemulihan hak-hak korban.

Terlupakannya hak-hak korban ini sebenarnya merupakan suatu ironi, karena mekanisme pemulihan hak-hak korban pernah dipraktekkan sejak berakhirnya Perang Dunia I. Dalam putusan *the Permanent Court of International Justice* –semacam mahkamah internasional yang dibentuk oleh Liga Bangsa-Bangsa (*League of Nations*) cikal bakal PBB di kemudian hari- dalam merespon gugatan Polandia terhadap Jerman paska PD I:

*“It is a principle of international law that the breach of an engagement involves an obligation to make reparation in an adequate form. Reparation therefore is the indispensable complement of a failure to apply a convention and there is no necessity for this to be stated in the convention itself”.*⁶⁷⁹

Putusan ini dijadikan prototipe bagi penegasan hak atas reparasi bagi korban di dalam hukum internasional.⁶⁸⁰ Paska Perang Dunia II, pemerintah Jerman (Barat) juga menerapkan kebijakan reparasi bagi para korban kekejaman rezim Nazi, khususnya kepada korban-korban Yahudi melalui baik kerja sama bilateral dengan Israel maupun organisasi-organisasi non-negara, baik untuk korban secara kolektif maupun individual.⁶⁸¹ Beberapa negara-negara lain pun memiliki preseden domestik dalam menyediakan program reparasi bagi para korban

676 Lisa Magarrell, *Reparation in Theory and Practice*, (ICTJ-International Center for Transitional Justice, Reparative Justice Series, 2007), hlm. 1.

677 Untuk konsepsi tentang model keadilan semacam ini bisa dilihat pada: <http://www.restorativejustice.org>.

678 Richard Falk, “Reparations, International Law, and Global Justice: A New Frontier”, dalam Pablo de Greiff (Ed.), *The Handbook of Reparations*, (Oxford: Oxford University Press, 2006), hlm 480.

679 *Chorzów Factory (Germany. v. Poland)*, Jurisdiction, 1927 PCIJ, ser. A, No. 9, par. 184 (Apr. 11). Lihat di: http://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1927.07.26_chorzow. Awalnya praktek reparasi ditempatkan dalam mekanisme inter-negara, namun pada perkembangannya reparasi juga berlaku bagi klaim suatu individu terhadap negara. Dinah Shelton, “The Right to Reparations for Acts of Torture: What Right, What Remedies?”, dalam *Torture*, Volume 17, No. 2, 2007, hlm. 97.

680 Putusan PCIJ tersebut melengkapi apa yang diatur pada Pasal 231-247 dari *Treaty of Versailles* (1919) yang mengharuskan Jerman dan sekutunya untuk membayar segala kerugian yang diderita pihak lain.

681 Ariel Colonomos dan Andrea Armstrong, “German Reparations to the Jews after World War II: A Turning Point in the History of Reparations”, dalam Pablo de Greiff (Ed.), *Op. Cit.*, hlm 390-419.

(dan keluarganya) dari rezim otoriter sebelumnya.⁶⁸² Selanjutnya prinsip kewajiban negara untuk menyediakan reparasi bagi para korban pelanggaran HAM dikembangkan dalam tafsir di berbagai konvensi internasional⁶⁸³, termasuk dalam *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* yang disusun oleh *International Law Commission* (ILC) pada tahun 2001.⁶⁸⁴

Kerangka Konseptual Hak atas Reparasi dalam Hukum Internasional

Pengertian Reparasi dalam Perspektif HAM

Etimologi reparasi dalam bahasa Indonesia memiliki arti ‘pembetulan apa-apa yang rusak’ atau ‘perbaiki’. Kata reparasi ini merupakan kata serapan dari bahasa asing. Dalam bahasa Latin kata ‘*reparare*’ memiliki arti ‘suatu tindakan ganti rugi’ atau ‘kompensasi’. Sementara dalam bahasa Inggris kata serupa memiliki beberapa makna; ‘*to repair*’ yang berarti ‘memperbaiki’ dan ‘*repatriation*’ yang artinya ‘mengembalikan seseorang ke tempatnya sendiri, terlepas tempat tersebut merupakan tanah kelahirannya atau bukan’. Secara umum, kata reparasi kemudian dimaknai sebagai suatu upaya pemulihan atau pengembalian suatu kondisi atau keadaan semula, sebelum terjadinya suatu kerusakan. Dalam konteks perspektif HAM suatu pelanggaran HAM sering dianalogikan dengan penyakit yang penyelesaiannya adalah dengan pengobatan atau pemulihan (*remedy*) ke kondisi semula. Meskipun secara empirik suatu pelanggaran (berat) HAM seringkali tidak bisa dikembalikan ke kondisi semula. Penyiksaan, pembunuhan, penghilangan paksa, perkosaan, merupakan jenis kejahatan yang korbannya sama sekali mustahil bisa dipulihkan, baik itu secara fisik atau mental. Namun demikian, efek pemulihan (reparasi) dalam perspektif HAM tidak semata-mata memiliki fungsi penyelesaian terhadap masa lalu. Reparasi terhadap korban (*rights holder*) juga memiliki efek pencegahan bagi berulangnya peristiwa di masa depan dan merupakan bentuk pertanggungjawaban negara sebagai pemangku kewajiban (*duty bearer*).

Dalam berbagai konvensi (traktat) HAM internasional istilah reparasi sering kali digunakan secara bergantian dan bercampur aduk dengan istilah ‘*effective remedy* (pemulihan efektif)’. Pengertian ‘*remedies*’ dalam perspektif hukum internasional memiliki dua makna yang terpisah; makna prosedural dan makna substantif.⁶⁸⁵ *Pertama*, ‘*remedies*’ adalah suatu proses di mana klaim atas suatu pelanggaran HAM dapat diterima dan diputuskan, entah itu lewat mekanisme pengadilan (baik itu pidana maupun perdata), badan-badan administrasi, atau lembaga-lembaga negara yang punya kompetensi relevan. Akses terhadap keadilan ini juga termasuk akses seorang korban untuk memanfaatkan mekanisme HAM internasional (atau regional) yang tersedia baginya.⁶⁸⁶ *Kedua*,

682 Di antaranya adalah Uganda, Argentina, Chile, dan sebagainya. Lihat Theo van Boven, *Study Concerning the Right to Restitution, Compensation and Rehabilitation for Victims of Gross Violations of Human Rights and Fundamental Freedoms*, UN Commission On Human Rights, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities Forty-fifth session, Item 4 of the provisional agenda, 2 Juli 1993, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/8, par. 106-125.

683 Termasuk juga upaya mengembangkan prinsip-prinsip hak atas reparasi dalam instrumen *soft law* yang tidak mengikat secara hukum (*not legally binding instruments*).

684 Komisi Hukum Internasional (ILC) dibentuk pada 1948 merupakan badan subsider dari Majelis Umum PBB yang diberi mandat untuk melakukan promosi atas perkembangan progresif hukum internasional dan kodifikasinya. Di antara berbagai evolusi hukum internasional, ILC berkontribusi pada penyusunan naskah *The Vienna Convention on the Law of Treaties 1969* dan *The Rome Statute of the International Criminal Court 1998*.

685 Dinah Shelton, *Remedies in International Human Rights Law*, (Oxford: Oxford University Press, 1999), hlm. 7.

686 *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation*, Resolusi Majelis Umum PBB 60/147, 16 Desember 2005, par. 12 dan 14, <http://www2.ohchr.org/english/law/remedy.htm>. Ketentuan ini serupa dengan UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 7 (1): “*Setiap orang berhak untuk menggunakan semua upaya hukum nasional dan forum internasional atas semua pelanggaran hak asasi manusia yang dijamin oleh hukum Indonesia dan hukum internasional mengenai hak asasi manusia yang telah diterima negara Republik Indonesia*”.

'remedies' bisa dimaknai pula sebagai hasil (*outcome*) yang bisa dinikmati oleh mereka yang melakukan klaim lewat suatu rangkaian proses. Jadi pengertian 'remedies' menyangkut isu akses terhadap keadilan (*access to justice*) yang mengandaikan adanya suatu jaminan legal dan institusional terhadap suatu mekanisme respon atas suatu klaim dari korban pelanggaran HAM dan hasil konkret yang bisa dinikmati korban (dan keluarganya) untuk memulihkan penderitaan yang dialaminya (pemulihan kondisi fisik, mental, maupun martabatnya). Hak atas 'remedies' ini pada prinsipnya berlaku bagi setiap pelanggaran HAM yang ada. Namun demikian, perhatian khusus diberikan kepada jenis-jenis kejahatan serius di bawah hukum internasional –baik hukum HAM maupun hukum humaniter- yang mencakup pelanggaran seperti genosida (*genocide*), kejahatan terhadap kemanusiaan (*crimes against humanity*), dan kejahatan perang (*war crimes*) seperti yang diatur dalam Konvensi Jenewa (*Geneva Convention*) 1949 dan Protokol I 1977-nya.⁶⁸⁷ Pengabaian terhadap kedua konsepsi 'remedies' ini sering disebut sebagai 'impunity'. *Impunity* atau impunitas sendiri didefinisikan sebagai ketidakmungkinan -*de jure* atau *de facto*- untuk membawa pelaku pelanggaran hak asasi manusia untuk mempertanggungjawabkan perbuatannya –baik dalam proses peradilan kriminal, sipil, administratif atau disipliner– karena mereka tidak dapat dijadikan objek pemeriksaan yang dapat memungkinkan terciptanya penuntutan, penahanan, pengadilan dan, apabila dianggap bersalah, penghukuman dengan hukuman yang sesuai, dan untuk melakukan reparasi kepada para korbannya.⁶⁸⁸ Ada berbagai debat dalam memandang apakah 'remedies' semata-mata terpusat pada pemulihan korban, sehingga memberikan toleransi atas 'amnesti' yang diberikan kepada para pelaku, atau 'remedies' juga harus mencakup prosekusi dan penghukuman di muka mekanisme pengadilan (*legal justice*).⁶⁸⁹

Hak atas reparasi bisa ditempatkan dalam konteks konsepsi 'remedies' yang bersifat substantif. Dalam evolusi hukum HAM internasional, konsepsi reparasi kemudian dipersempit menjadi serangkaian hasil (pemulihan) yang bisa didapat seseorang begitu ia menjadi korban pelanggaran HAM. Hak atas reparasi merupakan suatu hak asasi otonom yang secara khusus dimiliki atau melekat pada seorang korban (dan keluarga) pelanggaran HAM, sehingga merupakan suatu *inalienable rights* (hak yang tak terpisahkan) dari seorang korban.

Korban sendiri memiliki definisi yang cukup luas. Dalam *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation*, 'korban' didefinisikan sebagai mereka, yang secara langsung maupun tidak langsung, baik secara individual maupun kolektif, mengalami penderitaan -baik secara fisik, mental, ekonomi atau bentuk lainnya- dan hak-hak asasi dasarnya dilanggar –baik lewat suatu tindakan langsung (*by acts*) maupun pembiaran (*by omissions*)- yang merupakan pelanggaran berat atau serius atas hukum HAM dan humaniter internasional. Pengertian korban juga mencakup mereka yang menjadi keluarga dekat atau yang menjadi tanggungan dari

687 *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation*, *supra* note 14, par. 4-5. *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts of ILC*, Pasal 2-3. Daftar ini tidaklah final dan tertutup (*exhausted*) mengingat berbagai konvensi juga menegaskan kewajiban negara untuk melakukan 'remedies' terhadap berbagai jenis kejahatan (pelanggaran berat HAM). Lihat Theo van Boven, *Log. Cit.*, par. 8-13 dan par. 41.

688 *Set of Principles for The Protection and Promotion of Human Rights through Action to Combat Impunity*, UN Doc. E/CN.4/2005/102/Add.1, hlm. 6.

689 Perspektif yang menekankan pada hasil politik memandang 'amnesti' kadang kala fungsional dalam menjaga stabilitas transisi demokrasi dan dalam memelihara perdamaian dan rekonsiliasi nasional dari suatu masyarakat yang tercabik-cabik oleh konflik bersenjata internal. Lihat Jose Zalaquett, "Confronting Human Rights Violations Committed by Former Governments: Principles Applicable and Political Constraints", dalam Neil J. Kritz (Ed.), *Transitional Justice; How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes, Vol. 1: General Consideration*, (Washington DC: Institute of Peace Studies, 1995), hlm. 3. Sementara itu dari sudut pandang yang legalistik, pemberian amnesti merupakan pelanggaran atas hukum internasional, baik itu yang eksplisit tercantum di berbagai konvensi maupun hasil putusan dari badan-badan HAM internasional dan regional (Pengadilan HAM Eropa dan Inter-Amerika). Lihat Raquel Aldana-Pindell, "An Emerging Universality of Justiciable Victim's Rights in the Criminal Process to Curtail Impunity for Stated-Sponsor Crimes", *Human Rights Quarterly*, No. 26, 2004, hlm. 607.

sang korban langsung, atau juga mencakup orang-orang yang mengalami kerugian serupa karena mereka membantu para korban atau mencegah suatu 'viktimisasi' (*victimization*).⁶⁹⁰ Cakupan luas definisi 'korban' ini juga diakui oleh Komite HAM –yang merupakan *treaty body* untuk Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil-Politik– untuk konteks tertentu, khususnya bagi keluarga korban dari praktek penghilangan paksa atau mereka yang sudah meninggal akibat suatu pelanggaran HAM.⁶⁹¹

Model-Model Hak atas Reparasi

Reparasi sebagai hak korban dirumuskan secara khusus dalam *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* yang disusun oleh *International Law Commission (ILC)*⁶⁹² dan *UN Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation*⁶⁹³, memiliki cakupan/bentuk seperti restitusi, kompensasi, rehabilitasi, kepuasan (bagi korban), dan jaminan tidak berulangnya peristiwa serupa.

Restitusi merupakan bentuk pemulihan korban yang sedapat mungkin mengembalikan pada situasi semula sebelum hak-haknya dilanggar (*restitutio in integrum*). Restitusi mencakup, yang secara sesuai: pengembalian kebebasan, pemulihan identitas, kehidupan keluarga dan kewarganegaraan, pengembalian seseorang ke tempat asalnya, pemulihan hak-hak politik yang pernah dirampas, pengembalian pekerjaan, dan barang harta miliknya.⁶⁹⁴ Seringkali program restitusi ini memerlukan suatu 'restitusi yudisial' karena memerlukan suatu revisi, modifikasi, atau pembuatan instrumen legal yang bisa menjamin pemulihan jenis –seperti mengembalikan para pelarian politik atau barang-barang ke pemilik semula– ini bisa berlangsung.⁶⁹⁵

Kompensasi adalah pemulihan bagi segala bentuk kerugian yang bisa dikonversi secara finansial, secara proporsional terhadap tingkat beratnya pelanggaran dan kekhasan kondisi setiap kasus, seperti; kerugian fisik atau mental, kehilangan kesempatan (pekerjaan, pendidikan, dan jaminan sosial), kerusakan material dan kehilangan penghasilan (termasuk yang bersifat potensial), kerugian moral (imaterial), biaya yang dibutuhkan untuk bantuan hukum atau ahli, pelayanan medis dan obat-obatan, dan pelayanan sosial dan psikologis.⁶⁹⁶ Jenis reparasi ini paling banyak diacu dalam putusan-putusan badan HAM internasional (*treaty bodies system*) dan pengadilan-pengadilan HAM regional. Umumnya kerusakan ekonomis (finansial) yang ditimbulkan oleh pelanggaran berat HAM sangat besar nilainya dibandingkan dengan kemampuan negara untuk membayar ganti rugi kepada korban. Hal ini bergantung dengan kondisi (finansial) negara yang bersangkutan. Terlepas dari seberapa besar jumlah uang yang harus diberikan kepada korban, hal ini bisa

690 *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation, Log. Cit.*, par. 8. *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*, Resolusi Majelis Umum PBB 40/34, 29 November 1985, par. 1-2. Bisa diakses di: <http://www2.ohchr.org/english/law/victims.htm>.

691 Dinah Shelton, *Op. Cit.*, hlm. 239-240.

692 ILC, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, 2001, Pasal 34-37.

693 *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation, Log. Cit.*, par. 19-23.

694 *Ibid.*, par. 19. *Redress, Reparation; A Sourcebook for Victims of Torture and Other Violations of Human Rights and International Humanitarian Law*, Maret 2003, hlm. 15. Bisa diakses di: <http://redress.org/publications/SourceBook.pdf>.

695 *Redress, Op. Cit.*, hlm. 15-16.

696 *Ibid.*, hlm. 18.

memberikan pelajaran di masa depan agar peristiwa serupa jangan lagi berulang dengan pertimbangan konsekuensi ekonomi.

Rehabilitasi merupakan pemulihan yang mencakup perawatan medis dan psikologis sebagaimana juga pelayanan sosial dan hukum. Seringkali suatu pelanggaran berat HAM menciptakan kondisi korban (dan keluarganya) yang traumatik, kerusakan organ-organ fisik, atau mengalami stigmatisasi oleh masyarakat sehingga mereka terasing (terkucilkan) di komunitas sekitarnya.

Kepuasan (satisfaction) merupakan konsepsi pemulihan yang mencakup program perlindungan terhadap saksi dan korban, penghentian terjadinya pelanggaran HAM, pengungkapan peristiwa secara penuh, pernyataan maaf secara resmi, dan pemulihan reputasi korban. Model pemulihan non-moneter ini merupakan suatu agenda besar yang punya efek jangka panjang terhadap agenda *restorative justice*, baik terhadap korban maupun masyarakat luas. Dalam model ini terdapat beberapa langkah rekomendatif untuk: menghentikan keberlangsungan kekerasan, pernyataan maaf dan pengakuan pertanggungjawaban oleh negara⁶⁹⁷; sanksi hukum dan administratif terhadap para pelaku yang bertanggung jawab; peringatan, memorialisasi, dan penghargaan terhadap para korban⁶⁹⁸; dan adanya reformasi legislasi dan institusi negara yang relevan bagi promosi dan perlindungan HAM.⁶⁹⁹

Jaminan tidak berulang (guarantees of non-repetition) merupakan bentuk 'reparasi moral' sebagai upaya pencegahan terjadinya pelanggaran berat HAM serupa, seperti adanya revisi kebijakan negara atau reformasi institusional. Disebut reparasi moral karena model pemulihan ini tidak berbentuk ganti rugi finansial, namun lebih sebagai suatu pernyataan moral (politik) dari suatu negara terhadap komitmennya di masa depan. Model pemulihan ini juga memiliki dimensi luas menyangkut reformasi kebijakan dan kelembagaan negara. Agendanya mencakup tidak hanya kebijakan pengarusutamaan (*mainstreaming*) HAM, supremasi hukum, dan pendidikan HAM bagi aparatur negara, namun juga reformasi sektor keamanan (*Security Sector Reform*)⁷⁰⁰, seperti jaminan kontrol sipil terhadap militer dan institusi keamanan atau pembatasan tribunal militer hanya untuk tindak pidana militer yang dilakukan anggota militer.⁷⁰¹

697 Suatu hal yang lazim di mana pemerintahan demokratis yang baru menyampaikan permintaan maaf ke publik atas pelanggaran berat HAM yang dilakukan oleh rezim-rezim sebelumnya. Lisa Magarrell, *Op. Cit.*, hlm. 4

698 Di Argentina, pemerintah dan parlemen menetapkan tanggal 24 Maret sebagai *Día de la Memoria por la Verdad y la Justicia* (Hari Peringatan Kebenaran dan Keadilan). Hari libur nasional ini untuk memperingati kudeta oleh junta militer di tahun 1976 yang diikuti oleh praktek penghilangan secara paksa terhadap puluhan ribu orang di Argentina. Pemerintahan junta militer di Argentina berakhir pada 1983, namun hari libur nasional ini baru disahkan oleh parlemen dan pemerintah pada 2002 dan efektif berlaku mulai 2006. Memorialisasi juga bisa dilakukan seperti yang terjadi di Afrika Selatan. Paska runtuhnya rezim *apartheid* di sana, pemerintah mengubah fungsi *Robben Island* (Pulau Robben) yang dulunya merupakan penjara bagi narapidana politik dan identik dengan kekejaman rezim *apartheid* menjadi museum dan tempat wisata bagi para turis.

699 *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation, Log. Cit.*, par. 22.

700 Reformasi Sektor Keamanan sering didefinisikan sebagai sistem pengaturan aktor-aktor yang memiliki kewenangan atas fungsi keamanan berdasarkan prinsip demokrasi, supremasi hukum, dan penghormatan HAM. Aktor-aktor sektor keamanan mencakup aktor utama keamanan (*core security actors*) seperti militer, polisi, intelijen, penjaga perbatasan, dan lainnya. Terdapat pula aktor keamanan tambahan lainnya seperti badan-badan dan manajemen pengawasan (*management and oversight bodies*) seperti parlemen, kementerian pertahanan, dewan pertahanan nasional, badan-badan keuangan, termasuk organisasi non-negara (*civil society organisation*); institusi hukum dan keadilan (*justice and the rule of law*) seperti pengadilan, kementerian hukum, penjara, institusi penegakan hukum, komisi HAM nasional atau *ombudsman*, dan sistem pengadilan tradisional; aktor-aktor keamanan non-formal (*non-statutory security forces*) seperti milisi bersenjata, gerilyawan bersenjata, anggota keamanan swasta, dan sebagainya. Lihat OECD DAC, *Security System Reform and Governance*, 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf>, hlm. 20-21 dan OECD DAC, *OECD DAC Handbook on Security System Reform; Supporting Security and Justice*, 2007, hlm. 5.

701 *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation, Log. Cit.*, par. 23. Redress, *Op. Cit.*, hlm. 39.

Dari berbagai bentuk hak atas reparasi di atas terlihat bahwa mekanisme reparasi tidak terbatas pada metode ganti rugi finansial, namun bisa mencakup pemulihan simbolik. Reparasi juga bisa dilakukan bagi korban secara individual atau kolektif. Pemberian reparasi kolektif sangat kontekstual bagi program rekonsiliasi nasional atau terkait dengan pelanggaran HAM berbasis isu diskriminasi (entah itu terhadap kelompok rasial, agama, atau etnik tertentu). Perlu diingat bahwa kebijakan reparasi tidak bisa dilakukan secara diskriminatif dan harus dilakukan secara proporsional terkait kebijakan reformasi negara lainnya.

Di tengah-tengah perdebatan soal bagaimana mencari model penyelesaian masa lalu yang ideal, tidak bisa dipungkiri bahwa kebijakan reparasi akan lebih efektif dan bermakna apabila ditempatkan secara komplementer dengan program keadilan transisional lainnya seperti pengungkapan kebenaran, reformasi institusional, dan mekanisme akuntabilitas. Mengupayakan suatu kebijakan reparasi secara terpisah justru bisa kontra-produktif dan akan mendegradasi posisi dan status korban.⁷⁰² Meski demikian beberapa negara pernah mempraktekan program reparasi secara eksklusif dan terpisah dari mekanisme akuntabilitas yang lain.⁷⁰³

Hak atas Reparasi sebagai Instrumen Hukum HAM Internasional



Foto 17. HAM untuk Semua

Perkembangan evolusi instrumen hukum internasional semakin menegaskan keberadaan hak atas reparasi, yang sebelumnya hanya tersirat dalam berbagai instrumen yang ada. Berikut ini adalah daftar berbagai ketentuan hukum HAM internasional –baik yang bersifat mengikat secara hukum (konvensi) maupun yang sekedar *soft law*- yang mencantumkan hak atas reparasi atau pemulihan efektif bagi para korban pelanggaran HAM.

⁷⁰² Lisa Magarrell, *Op. Cit.*, hlm. 2. Redress, *Implementing Victims' Rights: A Handbook on the Basic Principles and Guidelines on the Rights to a Remedy and Reparation*, Maret 2006, hlm. 24, dapat diakses pada: <http://redress.org/publications/Reparation%20Principles.pdf>.

⁷⁰³ Theo van Boven, *Log. Cit.*, par. 106-125. Hal serupa diterapkan di Indonesia untuk para korban di Aceh yang terimplikasi oleh konflik bersenjata antara Pemerintah RI dengan GAM (Gerakan Aceh Merdeka). Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka, ditandatangani oleh kedua pihak di Helsinki, Finlandia, 15 Agustus 2005, poin 3.2.1, 3.2.4, dan 3.2.5 (bagian 'Reintegrasi ke Dalam Masyarakat').

Tabel 16. Reparasi dan Effective Remedy dalam Hukum HAM Internasional⁷⁰⁴

INSTRUMEN	SUBSTANSI
<i>Universal Declaration of Human Rights</i> (UDHR)	Pasal 8: Setiap orang berhak atas pemulihan yang efektif dari pengadilan nasional yang kompeten untuk tindakan-tindakan yang melanggar hak-hak dasar yang diberikan kepadanya oleh undang-undang dasar atau hukum.
<i>International Convention on Racial Discrimination</i> (ICERD)*	Pasal 6: Negara-negara Pihak akan menjamin perlindungan dan perbaikan yang efektif bagi setiap orang berada di bawah yurisdiksinya melalui pengadilan nasional yang berwenang serta lembaga-lembaga negara lainnya terhadap setiap tindakan diskriminasi rasial yang melanggar hak-hak asasi manusia dan kebebasan mendasarnya yang bertentangan dengan Konvensi ini, serta hak atas ganti rugi yang memadai atau memuaskan dari pengadilan tersebut atas segala bentuk kerugian yang diderita akibat perlakuan diskriminasi itu.
<i>International Covenant on Civil and Political Rights</i> (ICCPR)*	<p>Pasal 2(3): Setiap Negara Pihak pada Kovenan ini akan:</p> <p>(a) Menjamin bahwa setiap orang yang hak-hak atau kebebasannya diakui dalam Kovenan ini dilanggar, akan memperoleh upaya pemulihan yang efektif, walaupun pelanggaran tersebut dilakukan oleh orang-orang yang bertindak dalam kapasitas resmi.</p> <p>(b) Menjamin, bahwa setiap orang yang menuntut upaya pemulihan tersebut harus ditentukan hak-haknya itu oleh lembaga peradilan, administratif, atau legislatif yang berwenang, atau oleh lembaga berwenang lainnya yang diatur oleh sistem hukum Negara tersebut, dan untuk mengembangkan segala kemungkinan upaya penyelesaian peradilan.</p> <p>(c) Menjamin, bahwa lembaga yang berwenang tersebut akan melaksanakan pemulihan demikian apabila dikabulkan.</p> <p>Pasal 9(5): Setiap orang yang telah menjadi korban penangkapan atau penahanan yang tidak sah, berhak untuk mendapat ganti kerugian yang harus dilaksanakan.</p> <p>Pasal 14 (6): Apabila seseorang telah dijatuhi hukuman dengan keputusan hukum yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, dan apabila kemudian ternyata diputuskan sebaliknya atau diampuni berdasarkan suatu fakta baru, atau fakta yang baru saja ditemukan menunjukkan secara meyakinkan bahwa telah terjadi kesalahan dalam penegakan keadilan. Maka orang yang telah menderita hukuman sebagai akibat dari keputusan tersebut harus diberi ganti rugi menurut hukum, kecuali jika dibuktikan bahwa tidak terungkapnya fakta yang tidak diketahui itu, sepenuhnya atau untuk sebagian disebabkan karena dirinya sendiri.</p> <p>Pasal 13: Setiap Negara Pihak harus menjamin agar setiap orang yang menyatakan bahwa dirinya telah disiksa dalam wilayah kewenangan hukumnya mempunyai hak untuk mengadu, dan agar kasusnya diperiksa dengan segera dan tidak memihak oleh pihak-pihak berwenang. Langkah-langkah harus diambil untuk menjamin bahwa orang yang mengadu dan saksi-saksi dilindungi dari segala perlakuan buruk atau intimidasi sebagai akibat dari pengaduannya atau setiap kesaksian yang mereka berikan.</p> <p>Pasal 14: (1) Setiap Negara Pihak harus menjamin agar dalam sistem hukumnya korban dari suatu tindak penyiksaan memperoleh ganti rugi dan mempunyai hak untuk mendapatkan kompensasi yang adil dan layak, termasuk sarana untuk rehabilitasi sepenuh mungkin. Dalam hal korban meninggal dunia akibat tindak penyiksaan, ahli warisnya berhak mendapatkan kompesasi.</p> <p>(2) Dalam Pasal ini tidak ada apapun yang boleh mengurangi hak korban atau orang lain atas ganti kerugian yang mungkin telah diatur dalam hukum nasional.</p>
<i>Convention against Torture</i> (CAT)*	

⁷⁰⁴ Tidak termasuk instrumen HAM regional yang juga memiliki ketentuan serupa; *EU Charter of Fundamental Rights* (Pasal 47), *European Convention on Human Rights* [Pasal 5(5), 13 dan 41], *American Convention on Human Rights* [Pasal 24, 25, 27(2), 63(1), dan 68], *Inter-American Torture Convention* (Pasal 8 dan 9), *Inter-American Convention on Forced Disappearance* (Pasal X), *African Charter on Human and Peoples' Rights* [Pasal 3, 7, dan 21(2)], dan *Arab Charter on Human Rights* (Pasal 9).

*Convention on the Rights of the Child (CRC)**

Pasal 39: Negara-negara Pihak harus mengambil semua langkah yang tepat untuk meningkatkan **penyembuhan fisik** dan **psikologis** dan **integrasi sosial kembali** seorang anak yang menjadi korban bentuk penelantaran apa pun, eksploitasi atau penyalahgunaan, penganiayaan atau bentuk perlakuan kejam yang lain apa pun, tidak manusiawi atau hukuman yang menghinakan, atau konflik bersenjata. **Penyembuhan** dan **integrasi kembali** tersebut harus berlangsung dalam suatu lingkungan yang meningkatkan **kesehatan, harga diri, dan martabat** si anak.

Pasal 15: Tiada pekerja migran atau anggota keluarganya yang boleh secara semena-mena dirampas barang miliknya, baik itu yang dimiliki secara individual atau secara bersama-sama dengan yang lain. Bila mana di bawah suatu undang-undang yang berlaku di suatu negara tempat bekerja, aset dari pekerja migran atau anggota keluarganya dirampas seluruh atau sebagian, maka korbannya memiliki **hak atas kompensasi** yang memadai dan secara adil.

Pasal 16(9): Pekerja migran dan anggota keluarganya yang telah menjadi korban penangkapan atau penahanan secara tidak sah harus mendapat **hak atas kompensasi** yang harus dapat terpenuhi.

Pasal 18(6): Ketika seorang pekerja migran atau anggota keluarganya telah, oleh putusan final, dihukum karena suatu tindak pidana dan berikutnya putusannya berubah atau ia telah diampuni atas dasar suatu bukti baru bahwa ia mengalami ketidakadilan, orang tersebut yang sudah menjalani hukuman akibat vonis tersebut harus mendapat **kompensasi** sesuai dengan hukum, kecuali terbukti bahwa penyembunyian bukti baru tersebut ternyata sebagian atau seluruhnya merupakan tanggung jawab si terpidana.

Pasal 83: Setiap Negara Pihak pada Kovenan ini akan:

(a) Menjamin bahwa setiap orang yang hak-hak atau kebebasannya diakui dalam Kovenan ini dilanggar, akan memperoleh upaya **pemulihan yang efektif**, walaupun pelanggaran tersebut dilakukan oleh orang-orang yang bertindak dalam kapasitas resmi.

(b) Menjamin, bahwa setiap orang yang menuntut upaya **pemulihan** tersebut harus ditentukan hak-haknya itu oleh lembaga peradilan, administratif, atau legislatif yang berwenang, atau oleh lembaga berwenang lainnya yang diatur oleh sistem hukum Negara tersebut, dan untuk mengembangkan segala kemungkinan upaya penyelesaian peradilan.

(c) Menjamin, bahwa lembaga yang berwenang tersebut akan melaksanakan **pemulihan** demikian apabila dikabulkan.

Pasal 8(2): Setiap Negara Pihak harus menjamin hak korban dari penghilangan paksa atas **pemulihan efektif** selama berlakunya suatu waktu pembatasan (*a statue of limitation*).

Pasal 24(4): Setiap Negara Pihak harus memastikan dalam sistem hukumnya bahwa korban dari penghilangan paksa memiliki hak untuk mendapatkan **reparasi** dan **kompensasi** yang cepat, memadai, dan adil.

Pasal 5: Hak untuk mendapatkan **reparasi** mengacu pada paragraf 4 Pasal ini mencakup pemulihan atas kerusakan material dan moral, dan di mana memadai, bentuk-bentuk reparasi lainnya seperti:

- (a) Restitusi;
- (b) Rehabilitasi;
- (c) Kepuasan, termasuk pemulihan martabat dan reputasi;
- (d) Jaminan tidak berulangnya peristiwa.

Pasal 3: Negara yang terlibat perang dan melanggar konvensi ini harus bersedia membayar **kompensasi**. Pelanggaran bisa terjadi bila dilakukan oleh seorang yang menjadi bagian dari angkatan bersenjata. Perang dapat berupa antar-negara atau perang internal.

International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (CMW)•

International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance•2

Hague Convention on Land Warfare•

Protokol I (1977) of Geneva Convention 1949•

Pasal 91: Negara yang terlibat perang dan melanggar konvensi ini harus bersedia membayar **kompensasi**. Pelanggaran bisa terjadi bila dilakukan oleh seorang yang menjadi bagian dari angkatan bersenjata.

Statuta Tribunal Pidana Internasional untuk Bekas Negara-Negara Yugoslavia (ICTY)

Pasal 24(3): Sebagai tambahan hukuman pemenjaraan, *the Trial Chambers* bisa memerintahkan pengembalian segala barang milik dan memproses sebagaimana cara-cara pembedaan, termasuk dengan upaya paksa, kepada pemiliknya yang sah.³

Statuta Tribunal Pidana Internasional untuk Rwanda (ICTR)

Pasal 23(3): Sebagai tambahan hukuman pemenjaraan, *the Trial Chambers* bisa memerintahkan pengembalian segala barang milik dan memproses sebagaimana cara-cara pembedaan, termasuk dengan upaya paksa, kepada pemiliknya yang sah.⁴

Rome Statute of the International Criminal Court (ICC) •

Pasal 75: (1) Pengadilan harus membangun prinsip-prinsip berkaitan dengan reparasi berkenaan dengan penghormatan atas korban, termasuk **restitusi, kompensasi, dan rehabilitasi**. Atas dasar ini putusan dari Pengadilan bisa, entah atas permintaan atau atas dasar inisiatifnya sendiri dalam situasi yang sangat khusus, menentukan cakupan dan jenis kerusakan, kerugian, dan penderitaan, atau untuk penghormatan atas korban, akan menyebutkan prinsip-prinsip yang mana akan bekerja.

(2) Pengadilan dapat memerintahkan perintah secara langsung terhadap terpidana atas sejumlah pemulihan yang memadai kepada, atau demi penghormatan terhadap, korban, termasuk **restitusi, kompensasi, dan rehabilitasi**. Di mana memungkinkan, Pengadilan bisa memerintahkan bahwa pemberian atas **reparasi** bisa dibuat lewat *Trust Fund*⁵ seperti yang diatur pada Pasal 79.

(6) Tiada apapun dalam pasal ini yang bisa ditafsirkan sebagai merugikan **hak-hak korban** di bawah hukum nasional atau internasional.

Keterangan: * Indonesia sudah meratifikasinya

- Indonesia belum meratifikasinya

Ketentuan hak korban atas reparasi berulang kali ditegaskan kembali oleh tafsir otoritatif dari badan-badan HAM internasional (*treaty bodies*), yang dikenal sebagai Komentar Umum (*General Comment/Recommendation*). Di antaranya yang terpenting adalah: *Pertama*, Komentar Umum dari Komite HAM (*Human Rights Committee*) -*treaty body* untuk ICCPR- No. 29 untuk Pasal 4 ICCPR tentang derogasi (pembatasan hak) di masa keadaan darurat. Dalam ICCPR Pasal 4 (2) terdapat tujuh kategori hak yang tidak dapat dikurangi atau dibatasi (*non-derogable rights*⁷⁰⁵) pada situasi apa pun, termasuk dalam keadaan darurat⁷⁰⁶. Dalam Komentar Umumnya tersebut, Komite HAM memandang bahwa meski tidak dibahas secara literal dalam ICCPR Pasal 4 (2), ketentuan 'effective remedy' dalam Pasal 2 (3) juga tidak bisa dibatasi atau ditunda karena ketentuan ini merupakan 'kewajiban traktat yang inheren' dalam ICCPR secara keseluruhan.⁷⁰⁷

⁷⁰⁵ Ketujuh non-derogable rights tersebut adalah: hak atas hidup (Pasal 6); bebas dari penyiksaan dan perlakuan tidak manusiawi (Pasal 7); bebas dari perbudakan dan kerja paksa [Pasal 8 (paragraf 1 dan 2)]; bebas dari pembedaan karena perjanjian hutang piutang (Pasal 11); bebas dari berlakunya pembedaan secara retroaktif (Pasal 15); hak atas pengakuan sebagai subjek hukum (Pasal 16); kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama (Pasal 18).

⁷⁰⁶ Pentingnya Pasal 4 (paragraf 2) ini menyebabkan Komite HAM tidak memperbolehkan reservasi diterapkan oleh suatu Negara Pihak atas ketentuan ini dengan pertimbangan bahwa tindakan tersebut merupakan "sebuah inkonsistensi serius atas tujuan dan cita-cita ICCPR, sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 19 (paragraf c) dari *the Vienna Convention on the Law of Treaties (1969)*. Lihat UN Doc. CCPR/C/SR.550, 551, 555.

⁷⁰⁷ *Human Rights Committee, General Comment No. 29: Article 4: Derogations During a State of Emergency*, 2001, par. 14. UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.7.

Kedua, masih oleh badan yang sama, Komite HAM mengeluarkan Komentar Umum No. 31 tentang kewajiban legal umum atas Negara-Negara Pihak dari ICCPR. Di dalamnya dinyatakan bahwa setiap Negara Pihak mengambil langkah-langkah positif⁷⁰⁸ dalam menyediakan mekanisme ‘*effective remedy*’ bagi para korban agar klaim dari mereka bisa diproses atau ditangani lewat suatu prosedur domestik.⁷⁰⁹ Selain itu Komite HAM juga menegaskan kembali bahwa akuntabilitas untuk menginvestigasi, menuntut, dan mengadili pelaku adalah imperatif dan merupakan bagian integral dari mekanisme pemulihan efektif bagi korban, khususnya untuk kasus-kasus penyiksaan, eksekusi di luar hukum, dan penghilangan paksa. Amnesti untuk para pelaku kejahatan-kejahatan tersebut dianggap melanggar ICCPR.⁷¹⁰ *Ketiga*, Komite Penghapusan Diskriminasi Racial –*treaty body* untuk ICERD- dalam *General Recommendation XXVI on article 6 of the Convention* juga menyatakan bahwa reparasi harus diberikan kepada mereka yang menjadi korban praktek diskriminasi rasial.⁷¹¹ *Keempat*, meski secara tekstual tidak diatur dalam Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW), Komite dari konvensi ini mengeluarkan *General Recommendation No. 19*, pada 1992 tentang Kekerasan terhadap Perempuan. Dalam *General Recommendation No. 19* ini, Komite Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan juga menegaskan kembali hak atas reparasi bagi perempuan yang menjadi korban pelanggaran HAM, terutama kekerasan berdimensi gender.⁷¹²

Pemberian hak atas reparasi juga banyak dimasukkan dalam putusan badan-badan HAM internasional (*treaty bodies system*) dan pengadilan HAM di tingkat regional.⁷¹³ Putusan ini dalam konteks kewenangan kuasi-yudisial yang dimiliki oleh *treaty bodies* dalam menerima pengaduan individual dari para korban pelanggaran HAM yang mekanisme penyelesaian di tingkat domestik (nasional) sudah final (*exhausted*). Namun mekanisme ini hanya berlaku bagi Negara Pihak yang mengakui kewenangan khusus (kuasi-yudisial) *treaty bodies* tersebut.

Hak atas Reparasi dalam Mekanisme Nasional

a. Reparasi dalam Kerangka Aturan Normatif Nasional

Berakhirnya Orde Baru di Mei 1998 menandai perubahan yang signifikan bagi politik HAM di Indonesia. Diskursus hak asasi manusia yang sebelumnya menjadi isu ‘tabu’ kemudian diintegrasikan ke dalam kebijakan formal negara. Hal ini bisa dipahami mengingat Orde Baru sendiri identik dengan masalah pelanggaran HAM yang sistemik. Upaya menarik garis batas antara masa lalu (Orde Baru) dengan masa depan tidak mungkin mengenyampingkan isu HAM yang pasti akan menjadi beban bagi rezim baru. Secara mencolok HAM diadopsi di berbagai produk hukum, termasuk konstitusi sebagai instrumen terpenting.

708 Kewajiban positif dari negara artinya adalah dalam melindungi dan memenuhi HAM, negara harus secara aktif mengambil langkah-langkah yang diperlukan entah itu lewat langkah legislatif, administrasi, atau yudisial.

709 *General Comment No. 31: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*, 2004, par. 8 dan 15. UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.7.

710 *Ibid.*, par. 18.

711 *Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation XXVI on Article 6 of the Convention*, 2000, par. 2. UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.7.

712 CEDAW, *General Recommendation No. 19 on Violence against Women*, 1992, par. 9, 24(i), 24(k), 24(r), 24(s), dan 24(t). UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.7.

713 Theo van Boven, *Log. Cit.* par. 50-63.

Dalam Amandemen Kedua konstitusi UUD 1945 pada tahun 2000, HAM ditempatkan pada Bab XA, mulai dari Pasal 28A hingga Pasal 28J. Kategorisasi hak yang tercantum di bagian tersebut mencakup hampir sebagian besar hak-hak asasi seperti yang diatur dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik, dan Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, yang mana ketiganya sering dianggap sebagai konstitusi HAM dunia (*the international bill of human rights*). Sayangnya ketentuan hak korban atas pemulihan efektif (*effective remedy*) bila suatu pelanggaran HAM terjadi tidak tersedia di dalamnya. Akibatnya Amandemen II UUD 1945 tersebut juga minim akan penegasan upaya penegakan HAM. Padahal berbagai negara di dunia –yang mengalami transisi demokrasi serupa dan memiliki problem HAM masa lalu– menegaskan hak atas reparasi di dalam konstitusinya.⁷¹⁴

Sebelum Amandemen II UUD 1945, DPR telah mengesahkan Undang-Undang No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang separuh bagiannya menegaskan katalog pengakuan hak-hak asasi dan separuhnya lagi mengatur soal kelembagaan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM). Namun di dalam undang-undang ini hak atas reparasi juga tidak dicantumkan.

Ketentuan akan restitusi, kompensasi, dan rehabilitasi pertama kali dicantumkan dalam Undang-Undang No. 26/2000 tentang Pengadilan HAM.⁷¹⁵ Pada Bab VI tentang Kompensasi, Restitusi, dan Rehabilitasi, Pasal 35 UU No. 26/2000 menyatakan:

- “(1) Setiap korban pelanggaran hak asasi manusia yang berat dan atau ahli warisnya **dapat** memperoleh kompensasi, restitusi, dan rehabilitasi.
- (2) Kompensasi, restitusi, dan rehabilitasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dicantumkan dalam amar putusan Pengadilan HAM.
- (3) Ketentuan mengenai kompensasi, restitusi dan rehabilitasi diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.”

Ketentuan di atas tidak serta merta mengakui suatu hak korban atas kompensasi, restitusi, dan rehabilitasi (reparasi). Pada Pasal 35(1) dijelaskan bahwa seorang korban pelanggaran HAM (atau keluarganya) ‘dapat’ memperoleh kompensasi, restitusi, dan rehabilitasi. Kata ‘dapat’ memiliki makna fakultatif dan bukan makna imperatif. Padahal hak atas reparasi merupakan suatu imperatif dan tak terpisahkan (*inalienable rights*) dari seorang korban pelanggaran HAM. Kata ‘dapat’ dalam definisi hukum ini berarti kompensasi, restitusi, dan rehabilitasi tidak wajib diberikan kepada korban.

714 Contohnya adalah Trinidad Tobago, Paraguay Ukraina, Portugal, Sri Lanka, Zimbabwe, Namibia, Nepal, dan India. Dinah Shelton, *Op. Cit.*, hlm. 27-30.

715 Mekanisme Pengadilan HAM ini merupakan model mekanisme yudisial untuk menyelesaikan masalah pelanggaran berat HAM (terbatas pada kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan). UU No.26/2000 tentang Pengadilan HAM ini merupakan pengganti dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1/1999 yang dikeluarkan oleh Presiden Abdurrahman Wahid untuk menangkal mekanisme internasional atas penyelesaian masalah pelanggaran berat HAM yang terjadi pada seputar referendum Timor-Timur di 1999. International Crisis Group (ICG), “Indonesia: Implications on the Timor Trials”, *ICG Asia Report No. 16*, Jakarta/Brussel, 2002, hlm. 4.

Lebih lanjut Pasal 35(2) menjelaskan bagaimana suatu kompensasi, restitusi, dan rehabilitasi 'dapat' diperoleh korban pelanggaran HAM; yaitu diintegrasikan dalam 'amar putusan Pengadilan HAM'. Ini artinya reparasi terhadap korban tersebut bergantung pada mekanisme yudisial. Padahal seharusnya hak atas reparasi tidak bergantung pada putusan pengadilan, mengingat pendefinisian suatu korban ditentukan oleh penderitaan yang ia terima akibat suatu praktek pelanggaran HAM, dan bukan ditentukan oleh relasi korban dengan pelaku kejahatan. Hal ini ditegaskan dalam *UN Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation* paragraf 9:

"Seseorang harus dinyatakan sebagai korban terlepas apakah pelaku pelanggaran HAM bisa diidentifikasi, ditangkap, dituntut, atau divonis dan terlepas dari hubungan kekerabatan antara pelaku dan korban."

Ketentuan ini mengandaikan bahwa hak atas reparasi seharusnya tidak harus bergantung dengan proses pengadilan dari si pelaku. Untuk berbagai kasus pelanggaran HAM yang pelakunya sulit untuk diidentifikasi –seperti pada praktek penghilangan secara paksa atau pembunuhan singkat/*summary killing*- jelas akan sulit menghasilkan suatu reparasi berbasis persidangan. Untuk pengalaman di Indonesia problem ini segera muncul di mana mekanisme Pengadilan HAM (termasuk tingkat kasasi di Mahkamah Agung) tidak menghasilkan terpidana seorang pun.

Pengaturan Pasal 35 UU No. 26/2000 ini kemudian dituangkan dalam Peraturan Pemerintah No. 3 tahun 2002 tentang Kompensasi, Restitusi, dan Rehabilitasi terhadap Korban Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat. PP No. 3 tahun 2002 ini juga memiliki persoalan, antara lain: memiliki ketidakjelasan pada definisi, jenis serta proses penghitungan kerugian⁷¹⁶; dan ketidakjelasan pihak mana yang memiliki kewenangan dalam pengajuan kompensasi, restitusi dan rehabilitasi serta tata pelaksanaan penghitungan kerugian.

Selain itu baru-baru ini terbentuk suatu Komisi Perlindungan Saksi dan Korban yang merupakan mandat dari Undang-Undang No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. UU No. 13/2006 ini sendiri memiliki ketentuan dalam hal reparasi untuk korban:

"Korban dalam pelanggaran hak asasi manusia yang berat, selain berhak atas hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5,⁷¹⁷ juga berhak untuk mendapatkan: a. bantuan medis; dan b. bantuan rehabilitasi psiko-sosial"⁷¹⁸.

"(1) Korban melalui LPSK berhak mengajukan ke pengadilan berupa: a. hak atas kompensasi dalam kasus pelanggaran hak asasi manusia yang berat; b. hak atas restitusi atau ganti kerugian yang menjadi tanggung jawab pelaku tindak pidana.

(2) Keputusan mengenai kompensasi dan restitusi diberikan oleh pengadilan.

716 Definisi kompensasi, restitusi, dan rehabilitasi dalam PP No. 3/2002 ini memiliki kelemahan karena minimnya kaidah standar HAM internasional tentang hak atas reparasi yang tersedia saat itu.

717 Pasal 5 ini menjelaskan bentuk-bentuk hak yang dimiliki korban agar terjamin keamanan pribadi, keluarga, dan harta bendanya selama proses peradilan.

718 UU No. 13/2006 Pasal 6.

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberian kompensasi dan restitusi diatur dengan Peraturan Pemerintah⁷¹⁹.

Sayangnya hak atas reparasi dalam UU No. 13/2006 ini lagi-lagi digantungkan terhadap proses hukum atau penghukuman terhadap pelaku, sama seperti pada UU No. 26/2000 tentang Pengadilan HAM. Ini berarti bahwa menurut UU. No. 13/2006 reparasi bukanlah merupakan 'hak' bagi korban.

b. Praktek Reparasi dalam Mekanisme Pengadilan HAM di Indonesia

Mekanisme Pengadilan HAM (*ad hoc*) pertama kali digelar pada 2002 untuk kasus Timor-Timur. Meski ada sebagian kecil terdakwa dinyatakan bersalah oleh Pengadilan HAM *ad hoc* (tingkat I)⁷²⁰, tidak ada satu pun putusan yang memberikan kompensasi, restitusi, atau rehabilitasi bagi para korbannya. Ada anggapan bahwa merdekanya Timor-Timur menjadi negara baru (Timor-Leste) merupakan 'hadiah' tak terhingga dari Indonesia, sehingga pemberian reparasi bagi para korban jelas bukan langkah yang populer.⁷²¹

Meski reparasi tidak menjadi hak (keharusan) dari korban dalam mekanisme Pengadilan HAM (UU No.26/2000), terjadi suatu terobosan legal bagi pemberian ganti rugi (kompensasi) kepada korban. Hal itu terjadi pada putusan Pengadilan HAM *ad hoc* untuk kasus Tanjung Priok 1984.⁷²² Pada putusan untuk perkara Butar-Butar majelis hakim⁷²³ memvonisnya 10 penjara dan meminta negara memberikan kompensasi kepada korban dan ahli warisnya tanpa menyebutkan jumlahnya⁷²⁴ dan identifikasi korban yang berhak menerimanya. Putusan pemberian kompensasi juga dilakukan oleh majelis hakim⁷²⁵ untuk perkara Sutrisno Mascung cs.⁷²⁶ Pada putusan untuk perkara Sutrisno Mascung cs ini majelis hakim mencantumkan jumlah kompensasi sebesar Rp 1,15 miliar untuk 13 korban yang namanya disebutkan secara rinci.⁷²⁷ Namun, dalam putusannya majelis hakim tidak menjelaskan dasar dan standar penghitungan jumlah kerugian tersebut. Putusan itu juga tidak dapat langsung dilaksanakan karena belum berkekuatan hukum tetap. Pada akhirnya MA kemudian membebaskan semua terdakwa di tingkat kasasi sehingga kompensasi bagi korban juga gugur.

719 UU No. 13/2006 Pasal 7.

720 Pengadilan HAM *ad hoc* untuk Timor Timur memvonis 3 tahun penjara untuk Abilio Jose Soares (mantan Gubernur Timor-Timur), 5 tahun penjara untuk Soedjarwo (mantan Dandim Dili), 3 tahun penjara untuk Hulman Gultom (mantan Kapolres Dili), 10 tahun penjara untuk Eurico Guterres (mantan Wakil Panglima militer Aitarak), 5 tahun penjara untuk Noer Muis (mantan Danrem Wiradharma), dan 3 tahun penjara untuk Adam Damiri (mantan Pangdam Udayana).

721 Sebenarnya seluruh persoalan Timor-Timur tidak pernah menjadi perhatian publik nasional sebagai akibat puluhan politik penyangkalan dan disinformasi. Sepanjang 'ingatan' publik nasional Indonesia, persoalan Timor-Timur adalah persoalan separatisme. Sementara itu proses persidangan lewat Pengadilan HAM *ad hoc* dinilai gagal dalam memenuhi syarat keadilan. Lihat: *Report to the Secretary-General of the Commission of Experts to Review the Prosecution of Serious Violations of Human Rights in Timor-Leste (then East Timor) in 1999*, 26 May 2005, UN Doc. S/2005/458; David Cohen, *Intended to Fail; The Trials Before the Ad Hoc Human Rights Court in Jakarta*, ICTJ Occasional Paper, 2003; *Final Report of the Commission of Truth and Friendship (CTF) Indonesia-Timor-Leste, Per Memoriam ad Spem*, Juli 2008.

722 Peristiwa pelanggaran berat HAM ini terjadi pada 12 September 1984 di kawasan Tanjung Priok, Jakarta Utara. Pada saat itu militer melepaskan tembakan membabi buta terhadap sekumpulan massa yang menuntut pembebasan rekan-rekan mereka yang ditahan oleh militer karena mempersoalkan provokasi seorang militer Babinsa (Badan Pembina Desa) yang dianggap menodai sebuah mesjid. Korban tewas atau hilang melebihi seratus orang. Setelah itu dilanjutkan dengan penangkapan dan penahanan sewenang-wenang, penyiksaan, dan peradilan sesat terhadap mereka yang dituduh melakukan tindakan subversi karena menolak kebijakan asas tunggal Pancasila.

723 Majelis hakim untuk perkara ini adalah Cicut Sutiyarso, Emong Komariah, Winarso, Ridwan Mansur, dan Kabul Supriyadi.

724 KontraS, *Reproduksi Ketidakadilan Masa Lalu: Catatan Perjalanan Membongkar Kejahatan HAM Tanjung Priok*, Jakarta, 2008, hlm. 198.

725 Majelis hakim untuk perkara ini adalah Andi Samsan Nganro, Binsar Gultom, Amirudin Aburaera, Sulaiman Hamid, dan Heru Susanto.

726 Untuk perkara ini terdapat 11 terdakwa yang divonis antara 2 hingga 3 tahun penjara.

727 KontraS, *Op. Cit.*, hlm. 45. Untuk putusan terkait kompensasi terdapat *dissenting opinion* (beda pendapat) di mana hakim Heru Ssanto dan Amirudin Aburaera meminta putusan kompensasi untuk dikesampingkan.

Penting untuk dicatat bahwa inisiatif permintaan kompensasi tidak dilakukan oleh Jaksa Penuntut Umum, namun oleh para korban dengan pendampingnya, yaitu KontraS (Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan). Pada awalnya para korban dengan KontraS melakukan penghitungan kompensasi sekitar Rp 33 milyar yang mencakup kerugian material seperti kerugian harta benda, kerugian akibat kehilangan pekerjaan, kerugian atas biaya pengobatan akibat luka atau penyakit yang dialami setelah peristiwa serta biaya transportasi dalam upaya mencari keluarga yang hilang serta biaya yang ditanggung korban selama proses hukum peradilan HAM berjalan dan kerugian imateril seperti kerugian akibat proses pembunuhan, penangkapan dan penahanan sewenang-wenang, penyiksaan, penghilangan paksa, stigmatisasi serta trauma psikologis.⁷²⁸

Inisiatif serupa dilakukan oleh para korban pelanggaran berat HAM dan kuasa hukumnya (Koalisi Masyarakat Sipil untuk Kasus Abepura) untuk kasus Abepura⁷²⁹, Papua. Kali ini mereka mencoba mengajukan gugatan penggabungan perkara terhadap kerugian yang diterima oleh korban pelanggaran HAM di Abepura. Gugatan penggabungan perkara ganti kerugian berdasarkan pasal 98-101 KUHAP dan mekanisme pengajuan gugatan *class action* berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No. 1 tahun 2002. Gugatan ini diajukan karena diabaikannya permintaan pemenuhan hak korban dalam surat dakwaan yang dibuat oleh Jaksa Penuntut Umum.

Gugatan *class action* ini dibagi dalam 4 wakil kelas berdasarkan kerugian yang diterima, yaitu: wakil kelas I, korban karena sanak saudaranya meninggal; wakil kelas II, korban yang menderita kerugian karena cacat fisik permanen akibat penyiksaan atau tindakan tidak manusiawi lainnya; wakil kelas III, korban yang menderita luka berat atau ringan dan trauma psikologis akibat penyiksaan atau tindakan tidak manusiawi lainnya; dan wakil kelas IV, korban karena kehilangan, kerusakan dan kehancuran harta benda pribadi. Namun, majelis hakim menyatakan gugatan tidak terima. Pada akhirnya semua pelaku bebas baik di tingkat I hingga putusan kasasi oleh MA. Dengan demikian dalam sejarah penegakan hukum lewat mekanisme Pengadilan HAM (UU No. 26/2000), hak atas reparasi tidak pernah diterima oleh para korban.

Sebenarnya reparasi juga diatur dalam suatu undang-undang lain (Undang-Undang No. 27/2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi) terkait dengan penyelesaian masalah pelanggaran berat HAM di masa lalu. Sayangnya pengaturan soal pemberian reparasi (kompensasi, restitusi, dan rehabilitasi) juga masih tidak tegas dan bukan merupakan suatu hak (keharusan) bagi korban. Pada Pasal 27 UU No. 27/2004 ini dinyatakan bahwa pemberian kompensasi dan rehabilitasi dapat diterima oleh korban setelah permohonan amnesti terhadap pelaku dikabulkan. Hal ini jelas merendahkan posisi korban karena seolah-olah kompensasi dan rehabilitasi

728 Proses penentuan jumlah kompensasi tersebut melalui serangkaian konsultasi dengan para ahli hukum, asuransi, ahli medik dengan mempertimbangkan pula Keputusan Mahkamah Agung 14 Juni 1969 No. 74/K/FI/169 mengenai Penilaian Uang Dilakukan Dengan Harga Emas dan Keputusan Mahkamah Agung 15 Agustus 1988 No. 63 K/PDT/1987 tentang Pembayaran Ganti Kerugian yang didasarkan pada 6 persen per tahun. KontraS, *Op. Cit.*, hlm. 42-44.

729 Kasus ini berupa penyiksaan, pembunuhan kilat (*summary killings*), penganiayaan (*persecution*), perampasan kemerdekaan atau kebebasan fisik secara sewenang-wenang, penangkapan dan penahanan secara sewenang-wenang, perampasan hak milik, dan pengungsian secara tidak sukarela (*involuntary displaced persons*) yang dilakukan oleh anggota Polres Jayapura dan Satuan Brimob Polda Papua. Para korban menjadi sasaran amuk aparat kepolisian karena dianggap bertanggung jawab atas penyerangan yang dilakukan oleh massa yang tidak dikenal terhadap Mapolsek Abepura pada Desember 2000, yang mengakibatkan satu orang polisi meninggal dunia dan tiga lainnya luka-luka. Kapolres Jayapura AKBP Daud Sihombing dan Kasatgas Brimob Polda Papua Kombes Pol Johny Wainal Usman ditetapkan menjadi terdakwa pada Pengadilan HAM untuk kasus Abepura yang digelar di Makassar, Sulawesi Selatan.

merupakan suatu insentif bagi korban yang dipertukarkan dengan pemberian maaf terhadap pelaku. Undang-undang ini sendiri kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi setelah digugat (*judicial review*) oleh para korban dan organisasi HAM.⁷³⁰ Meski telah dibatalkan, parlemen di masa yang akan datang harus mengesahkan undang-undang serupa –dengan mempertimbangkan putusan pembatalan oleh MK tersebut- sebagaimana yang dimandatkan oleh TAP MPR V/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.⁷³¹

Penutup: Tantangan dan Peluang Advokasi Hak Reparasi ke Depan

Hingga sejauh ini, tidak ada suatu perspektif yang memadai akan suatu hak korban atas reparasi dari para pengambil kebijakan (pemerintah, DPR, dan kehakiman). Hal ini disebabkan oleh beberapa hal. *Pertama*, ratifikasi instrumen HAM internasional hanya diletakan dalam proyek politik diplomasi dekoratif (*window dressing*). Di era paska-Perang Dingin, hak asasi manusia sudah dianggap sebagai suatu ‘norma universal’ dan penanda suatu rezim demokratis berbasis supremasi hukum. Ratifikasi instrumen-instrumen HAM oleh Pemerintah RI paska-Orde Baru baru sekedar menjadi suatu deklarasi politik dan belum menjadi orientasi kebijakan politik dan hukum yang lebih substansial. Akibatnya banyak implementasi dan kewajiban generik sebagai konsekwensi meratifikasi suatu konvensi HAM tidak dijalankan baik oleh DPR maupun Pemerintah RI.

Kedua, rendahnya komitmen untuk mengimplementasikan suatu reformasi legislasi yang lebih akomodatif terhadap kewajiban HAM internasional, juga membuat minimnya kapasitas para pembuat kebijakan untuk memodifikasi tata perundang-undangan atau peraturan lainnya.⁷³² Minimnya upaya ini secara tidak langsung membuat advokasi hak reparasi bagi korban –yang memiliki tingkat kerumitan cukup tinggi- tidak bisa secara efektif mempengaruhi para pengambil kebijakan.

Meski terdapat berbagai hambatan, terdapat pula peluang-peluang untuk mengadvokasi hak reparasi bagi korban. *Pertama*, hak atas reparasi sebenarnya pernah diberikan oleh Pemerintah RI meski untuk ruang lingkup yang lebih kecil, bagi korban-korban Aceh dalam Nota Kesepahaman Damai Helsinki antara Pemerintah RI dengan Gerakan Aceh Merdeka (15 Agustus 2005). Dalam salah satu poin perjanjian ini disebutkan:

“Pemerintah RI akan mengalokasikan dana bagi rehabilitasi harta benda publik dan perorangan yang hancur atau rusak akibat konflik untuk dikelola oleh Pemerintah Aceh (3.2.4).”⁷³³

Pengalaman ini bisa menjadi pelajaran bagi suatu advokasi hak reparasi bagi korban di tingkat nasional.⁷³⁴

730 Putusan MK No. 006/PUU-IV/2006, 4 Desember 2006.

731 Dalam tata hierarki sistem hukum di Indonesia suatu Ketetapan MPR (TAP MPR) posisinya lebih tinggi dari undang-undang yang dibuat oleh DPR. Mekanisme KKR juga diperlukan sesuai dengan mandat UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh memandatkan pembentukan KKR untuk Aceh (Pasal 229) dan UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (Pasal 46).

732 Menarik pula hingga lebih dari 10 tahun paska-Orde Baru, bagaimana tematik HAM juga masih minim mendapatkan ruang di universitas-universitas, meski HAM sudah menjadi salah satu standar normatif dalam sistem kenegaraan di Indonesia. Isu HAM lebih identik dengan advokasi-advokasi yang dilakukan oleh komunitas korban dan Ornop.

733 Dalam MoU Helsinki ini, reparasi juga diberikan kepada para mantan kombatan, tahanan politik, atau pihak lain yang terkena dampak konflik berkepanjangan di Aceh. Untuk mengatur reparasi ini kemudian dibentuk suatu badan bernama Badan Reintegrasi Aceh yang komposisinya terdiri dari pihak-pihak terkait dalam MoU Helsinki, Pemerintah Daerah Aceh, dan sebagainya. Program-program BRA ini bisa dilihat pada <http://www.bra-aceh.org>.

734 Model reparasi dengan cakupan lokal juga pernah dilakukan oleh pemerintah dalam Deklarasi Malino I dan II sebagai bagian dari resolusi konflik horisontal (berbasis agama) di Poso (Desember 2001) dan Maluku (Februari 2002). Keduanya memberikan program pemulihan hak-hak ekonomi atau harta kepemilikan yang terkena dampak

Kedua, tuntutan untuk menghadirkan hak atas reparasi bagi korban memiliki sandaran hukum, yaitu tuntutan pemenuhan kewajiban HAM internasional seperti yang diserukan di berbagai instrumen HAM internasional yang telah diratifikasi Indonesia. Hingga kini Indonesia telah menjadi Negara Pihak dari 6 instrumen HAM internasional penting dari 9 instrumen yang ada.⁷³⁵ Itu artinya Indonesia memiliki kewajiban di tingkat nasional untuk menselaraskan produk legislasi maupun kebijakan HAM-nya dengan ketentuan-ketentuan instrumen HAM internasional yang sudah diratifikasinya.⁷³⁶ Begitu suatu negara meratifikasi suatu konvensi maka merupakan suatu kewajiban negara untuk mengimplementasikannya di tingkat domestik (nasional). Artinya pertanggungjawaban negara terhadap implementasi HAM tidak hanya berhadapan dengan komunitas internasional, namun juga harus bisa dihadapkan kepada publik domestiknya sendiri.⁷³⁷ Hal ini secara eksplisit misalnya diatur dalam Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR) Pasal 2 (2), yang menyatakan:

“Apabila belum diatur dalam ketentuan perundang-undangan atau kebijakan lainnya yang ada, setiap Negara Pihak dalam Kovenan ini berjanji untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan, sesuai dengan proses konstitusinya dan dengan ketentuan-ketentuan dalam Kovenan ini, untuk menetapkan ketentuan perundang-undangan atau kebijakan lain yang diperlukan untuk memberlakukan hak-hak yang diakui dalam Kovenan ini.”

Evolusi tata sistem hukum modern akhir-akhir ini juga mengarah pada keadilan berorientasi korban (keadilan reparatif). Ketentuan-ketentuan yang diatur dalam instrumen HAM internasional –karena jumlah negara yang ratifikasinya semakin membesar- juga menyumbang secara evolusi tersebut secara signifikan.

No	Tantangan	Peluang
1.	Ratifikasi instrumen HAM internasional hanya diletakan dalam proyek politik diplomasi dekoratif	Hak atas reparasi sebenarnya pernah diberikan oleh Pemerintah RI meski untuk ruang lingkup yang lebih kecil, bagi korban-korban Aceh dalam Nota Kesepahaman Damai Helsinki antara Pemerintah RI dengan Gerakan Aceh Merdeka
2.	Rendahnya komitmen untuk mengimplementasikan suatu reformasi legislasi yang lebih akomodatif terhadap kewajiban HAM internasional	Tuntutan untuk menghadirkan hak atas reparasi bagi korban memiliki sandaran hukum, yaitu tuntutan pemenuhan kewajiban HAM internasional seperti yang diserukan di berbagai instrumen HAM internasional yang telah diratifikasi Indonesia

oleh konflik.

735 Indonesia telah meratifikasi Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil-Politik (ICCPR), Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (ICESCR), Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial (CERD), Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW), Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, dan Merendahkan Martabat Manusia (CAT), dan Konvensi Hak-Hak Anak (CRC). Indonesia tidak mengakui satu pun mekanisme pengaduan individual (individual complaints) kepada suatu treaty body.

736 Hal ini juga ditegaskan oleh UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 7(2) yang berbunyi: “Ketentuan hukum internasional yang telah diterima negara Republik Indonesia yang menyangkut hak asasi manusia menjadi hukum nasional.”

737 Implementasi dari kewajiban generik suatu negara ketika meratifikasi suatu konvensi HAM dalam pemenuhan hak-hak asasi harus bisa dijamin lewat mekanisme legislatif, yudikatif, dan administrasi.

Ini artinya ketiadaan pengakuan atas hak reparasi untuk korban harus segera dihadirkan, entah itu dengan memproduksi atau memodifikasi suatu undang-undang, membentuk suatu mekanisme administrasi agar korban bisa mengajukan klaim, atau pembenahan sistem pengadilan agar secara konkret hak-hak tersebut bisa dinikmati oleh para korban.

Daftar Pustaka

-.<http://www.restorativejustice.org>.

African Charter on Human and Peoples' Rights

Aldana-Pindell, Raquel. "An Emerging Universality of Justiciable Victim's Rights in the Criminal Process to Curtail Impunity for Stated-Sponsor Crimes". *Human Rights Quarterly*. No. 26, 2004.

American Convention on Human Rights

Arab Charter on Human Rights

Badan Reintegrasi Aceh. <http://www.bra-aceh.org>.

CEDAW. *General Recommendation No. 19 on Violence against Women*. 1992.

Chorzów Factory (Germany. v. Poland), Jurisdiction, 1927 PCIJ, ser. A, No. 9. http://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1927.07.26_chorzow.

Cohen, David. "Intended to Fail; The Trials Before the *Ad hoc* Human Rights Court in Jakarta". *ICTJ Occasional Paper*. 2003.

Colonomos, Ariel dan Andrea Armstrong. "German Reparations to the Jews after World War II: A Turning Point in the History of Reparations". Dalam Pablo de Greiff (Ed.). *The Handbook of Reparations*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

EU Charter of Fundamental Rights

European Convention on Human Rights

Falk, Richard. "Reparations, International Law, and Global Justice: A New Frontier". Dalam Pablo de Greiff (Ed.). *The Handbook of Reparations*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

ILC. *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*. 2001.

Inter-American Convention on Forced Disappearance

Inter-American Torture Convention

International Crisis Group (ICG). "Indonesia: Implications on the Timor Trials". *ICG Asia Report No. 16*. Jakarta/Brussel, 2002.

Komisi Kebenaran dan Persahabatan. *Final Report of the Commission of Truth and Friendship (CTF) Indonesia-Timor-Leste, Per Memoriam ad Spem*. Juli 2008.

- KontraS. *Reproduksi Ketidakadilan Masa Lalu; Catatan Perjalanan Membongkar Kejahatan HAM Tanjung Priok*. Jakarta, 2008.
- Konvensi Jenewa (*Geneva Convention*) 1949
- Magarrell, Lisa. *Reparation in Theory and Practice*. ICTJ-International Center for Transitional Justice, Reparative Justice Series, 2007.
- OECD DAC. *Security System Reform and Governance*. <http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf>. 2005.
- OECD DAC. *OECD DAC Handbook on Security System Reform; Supporting Security and Justice*. 2007.
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 1999
- PBB. *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*, Resolusi Majelis Umum PBB 40/34. 29 November 1985. <http://www2.ohchr.org/english/law/victims.htm>.
- PBB. *Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation XXVI on Article 6 of the Convention*. UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.7. 2000.
- PBB. *Human Rights Committee, General Comment No. 29: Article 4: Derogations During a State of Emergency*. UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.7. 2001.
- PBB. *Set of Principles for The Protection and Promotion of Human Rights through Action to Combat Impunity*, UN Doc. E/CN.4/2005/102/Add.1. 2005.
- PBB. *Report to the Secretary-General of the Commission of Experts to Review the Prosecution of Serious Violations of Human Rights in Timor-Leste (then East Timor) in 1999*. UN Doc. S/2005/458. 26 Mei 2005
- PBB. *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation*, Resolusi Majelis Umum PBB 60/147. 16 Desember 2005. <http://www2.ohchr.org/english/law/remedy.htm>.
- PBB. UN Doc. CCPR/C/SR.550, 551, 555.
- PP No. 3 Tahun 2002
- Protokol I Konvensi Jenewa 1977
- Putusan MK No. 006/PUU-IV/2006, 4 Desember 2006.
- Redress. *Implementing Victims' Rights; A Handbook on the Basic Principles and Guidelines on the Rights to a Remedy and Reparation*. <http://redress.org/publications/Reparation%20Principles.pdf>. Maret 2006.
- Shelton, Dinah. *Remedies in International Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Shelton, Dinah. "The Right to Reparations for Acts of Torture: What Right, What Remedies?". Dalam *Torture*. Volume 17, No. 2, 2007.
- UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh
- UU No. 13 Tahun 2006
- UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM

UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Van Boven, Theo. *Study Concerning the Right to Restitution, Compensation and Rehabilitation for Victims of Gross Violations of Human Rights and Fundamental Freedoms, UN Commission On Human Rights, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities Forty-fifth session, Item 4 of the provisional agenda.* UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/8. 2 Juli 1993.

Vienna Convention on the Law of Treaties

Dilema Pemenuhan Anggaran Ekosob versus Anggaran Keamanan

Dian Kartika

Pengantar

Cara paling mudah mengukur komitmen suatu pemerintahan terhadap pembangunan dan pemenuhan Hak Asasi Manusia bagi setiap warga negaranya, adalah dengan melihat seberapa besar anggaran yang dialokasikan untuk perumusan kebijakan dan pelaksanaan program untuk keduanya. Ukuran, seberapa besar, mengacu pada jumlah, secara nominal dan persentase anggaran terhadap total belanja negara. Selanjutnya, kajian lebih dalam secara substantif, dilakukan dengan melihat bentuk program, tujuan yang hendak dicapai, efektifitas program dan manfaat yang dapat diukur. Maka tak heran, jika dalam setiap pemantauan dan kajian pembangunan selalu dikaitkan dengan alokasi anggaran untuk pembangunan pada sektor-sektor tersebut.

Dalam rangka memantau komitmen pemerintah Indonesia mengimplementasikan pemenuhan Hak Ekonomi Sosial dan Budaya (selanjutnya disebut hak Ekosob) misalnya, masyarakat sipil dan civitas akademika, menghubungkan antara komitmen pemenuhan Hak Ekosob pemerintah dengan alokasi anggaran yang diperuntukkannya.

Sebagaimana kita ketahui, kewajiban pemenuhan hak Ekosob, selain merupakan kewajiban konstitusional pemerintah, juga merupakan konsekwensi logis dari ratifikasi Kovenan Hak Ekonomi Sosial dan Budaya (*International Covenant on Economic Social and Cultural Rights – ICESCR*) melalui Undang-Undang No 12 Tahun 2005

Demikian juga dalam rangka memantau program reformasi sektor keamanan, yang dilakukan oleh masyarakat sipil, selain persoalan utama seperti Strategi Raya Pembangunan Pertahanan dan Keamanan, orientasi pertahanan, rekrutmen dan pendidikan bagi aparatus keamanan serta persoalan Alat Utama Sistem Pertahanan Negara (Alutsista), persoalan alokasi serta pengelolaan anggaran merupakan persoalan penting yang harus dibahas.

Ketika membahas berbagai persoalan dalam pemenuhan Hak Ekosob dan membahas persoalan kemanan negara yang harus dijawab melalui program Reformasi Sektor Keamanan, pada suatu tingkatan pembahasan tertentu, saat dihadapkan dengan keterbatasan anggaran atau karena kewajiban peraturan perundang-undangan, maka tidak terhindarkan untuk mempertanyakan: **Manakah yang harus diprioritaskan diantara keduanya: Meningkatkan anggaran keamanan terlebih dahulu, atautkah meningkatkan anggaran untuk pemenuhan Hak Ekosob?**

Namun jika kita melihat dengan dasar hukum yang mengatur tentang keduanya, tentang alokasi anggaran untuk pemenuhan hak ekosob dan anggaran keamanan, dengan tidak melupakan prinsip otonomi daerah dalam sistem Pemerintahan Daerah berikut aturan perimbangan keuangan dan pembagian kewenangan antara pusat daerah, tentu tidak akan terlalu sulit menjawab pertanyaan di atas. Namun sebelum kita membahas sampai pada alokasi anggaran, kiranya penting bagi kita untuk memahami tentang anggaran.

Memahami Fungsi Anggaran

Anggaran sebagai alat manajemen dan pengendalian meliputi: alat untuk perencanaan, alat pengendalian, alat koordinasi dan komunikasi, alat mengukur/penilaian kinerja, alat motivasi. Sebagai alat **perencanaan** (*planning tool*), anggaran disusun untuk merencanakan tindakan yang akan dilakukan oleh pemerintah, menentukan besar biaya yang dibutuhkan untuk melakukan tindakan, dan berapa biaya yang diperoleh dari belanja pemerintah. Dengan demikian anggaran sebagai alat perencanaan digunakan untuk :

1. Merumuskan tujuan dan sasaran kebijakan agar sesuai dengan visi dan misi yang ditetapkan bersama antara pemerintahan dan masyarakat dan dijadikan dokumen Publik tentang Pola Dasar/Garis-Garis Besar Haluan Pembangunan. Dalam penentuan visi dan misi inilah penting dirumuskan visi suatu daerah untuk menciptakan kesetaraan dan keadilan Gender.
2. Merencanakan berbagai program dan kegiatan untuk mencapai tujuan serta perencanaan penggalan sumber dana untuk membiayainya.
3. Mengalokasikan dana pada berbagai program dan kegiatan yang telah dirumuskan
4. Menentukan indikator keberhasilan program berupa tingkat pencapaian strategi dan kegiatan serta indicator kinerja.

Sebagai alat pengendalian (*control tool*), anggaran merupakan perencanaan detail dari program dan kegiatan serta pembiayaan dan penggalan sumber dana yang dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Selain itu, kepala pemerintah pusat/pemerintah daerah mengendalikan secara internal terhadap pelaksanaan operasional program atau kegiatan dilingkungan eksekutif. Anggaran disusun untuk menghindari pemborosan, penyalahgunaan kekuasaan, atau salah sasaran.

Anggaran juga merupakan alat politik karena anggaran merupakan hasil keputusan politik yang dirumuskan oleh pemerintah dan perwakilan rakyat dengan melibatkan partisipasi rakyat. Anggaran merupakan bentuk komitmen eksekutif (pemerintah) dan perwakilan rakyat (legislatif) terhadap penyelesaian masalah dan penentuan arah kebijakan pemerintahan. Sebagai suatu proses dan hasil politik, maka dalam perumusan dan pengambilan keputusan diperlukan kecakapan dalam memberikan argumen dan pandangan tren ke depan serta asumsi-asumsi yang melatar belakangnya sesuai dengan kapasitas masing-masing pihak, keahlian bernegosiasi, dan penguasaan materi pengelolaan keuangan publik, dan membangun kepercayaan (*trust building*). Kecakapan-kecakapan tersebut merupakan bagian dari kecakapan politik.

Anggaran merupakan alat penciptaan ruang publik. Perumusan kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang berkaitan dengan pembelanjaan dan penggalian dana, yang kemudian dirumuskan sebagai suatu anggaran pemerintahan oleh undang-undang diwajibkan adanya partisipasi aktif masyarakat. Dalam penggunaan hak partisipasi tersebut dibutuhkan pengorganisasian masyarakat baik pengorganisasian berdasarkan kelompok kepentingan dan isu-isu yang dihadapinya maupun pengorganisasian berdasarkan kewilayahan tertentu. Proses pengorganisasian dan penggunaan hak partisipasi ini merupakan pembukaan ruang-ruang bagi rakyat (ruang publik) untuk mendialogkan permasalahan, kebutuhan dan kepentingannya.

Terlebih dari itu, anggaran berfungsi untuk menciptakan mekanisme akuntabilitas. Perencanaan, perumusan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi anggaran yang dipertanggung jawabkan kepada masyarakat, lembaga-lembaga di dalam pemerintahan maupun kepada pemerintah pusat, merupakan mekanisme akuntabilitas. Disamping itu, penilaian dunia internasional tentang kemajuan pembangunan nasional tiap-tiap negara.

Menciptakan pertanggung jawaban pemerintah artinya dalam melaksanakan pembangunan, pemerintah harus menunjukkan keadilan, keterbukaan dan hasil pembangunan yang memadai antara Belanja (pengeluaran dana) dan pencapaian pembangunan, terukur dan dapat diakses oleh semua masyarakat secara lebih adil.

Problem Hak Ekosob dan Problem Keamanan yang Harus Dijawab

Hak ekonomi sosial dan budaya yang diatur dalam ICESR, sebagaimana diatur dalam Pasal 6-15 ICESR, yaitu hak atas pekerjaan (Pasal 6), hak untuk menikmati kondisi kerja yang adil dan menyenangkan (Pasal 7), hak untuk membentuk dan ikut serikat buruh (Pasal 8), hak atas jaminan sosial, termasuk asuransi sosial (Pasal 9), hak atas perlindungan dan bantuan yang seluas mungkin bagi keluarga, ibu, anak dan orang muda (Pasal 10), hak atas standar hidup yang memadai, termasuk hak atas pangan, sandang dan tempat tinggal yang layak, termasuk hak atas air bersih (pasal 11), hak untuk menikmati standar kesehatan fisik dan mental yang tertinggi yang dapat dicapai (Pasal 12), hak atas pendidikan (Pasal 13 dan 14) dan hak untuk ikut serta dalam kehidupan budaya (15).

Terkait dengan pemenuhan hak atas pekerjaan, data BPS per akhir 2008, menunjukkan sejumlah 9,43 juta jiwa (8,34%) masih belum mendapatkan pekerjaan atau berstatus sebagai pengangguran.⁷³⁸ Laporan dari APINDO (Asosiasi Pengusaha Indonesia) menyatakan bahwa angka pemutusan hubungan kerja (PHK) hingga 13 Maret 2009 telah mencapai 41.109 pekerja.⁷³⁹ Sektor garmen dan elektronik masih menjadi penyumbang tertinggi dari jumlah PHK tersebut. Sementara itu, jumlah angka pekerja dirumahkan per 13 Maret telah mencapai 16.229 orang.⁷⁴⁰ Jumlah ini belum termasuk ratusan ribu pemulangan ratusan ribu Tenaga Kerja Indonesia, dari berbagai negara seperti Malaysia, Brunai, Singapura, Hongkong, Taiwan dan Saudi Arabia, yang jumlahnya mencapai hampir 500 ribu orang.

Jaminan sosial bagi keluarga dan warga negara yang miskin, masih belum merata. Dari jumlah penduduk miskin Indonesia di akhir tahun 2008 yang mencapai 34,96 juta jiwa (15,4%), baru sekitar 26 juta penduduk yang memperoleh layanan jaminan kesehatan sosial (asuransi kesehatan masyarakat). Terdiri dari Jamkesmas rawat jalan sebanyak 24.961.224 orang, kunjungan peserta Jamkesmas rawat inap sebanyak 987.668 orang, peserta yang dirujuk dari Puskesmas ke Rumah Sakit sebanyak 1.075.156 orang, kunjungan persalinan Jamkesmas di Rumah Sakit sebanyak 29.720 orang, dan pasien Jamkesmas yang dirawat di UGD sebanyak 89.869 orang.⁷⁴¹

Hak untuk menikmati standar kesehatan fisik dan mental yang tertinggi, termasuk juga layanan kesehatan bagi Ibu dan anak, nampaknya akan sulit dicapai oleh Indonesia. Hal ini terkait dengan ketersediaan jumlah tenaga kesehatan yang tidak mencukupi, dan rendahnya daya jangkau masyarakat terhadap harga barang dan jasa untuk pemenuhan kebutuhan hidup pokok sehari-hari. Hal ini disebabkan oleh fluktuasi harga dan tingginya harga kebutuhan pokok, sementara setengah penduduk Indonesia berpenghasilan di bawah Rp. 20.000 (US\$ 2) per hari.

Profil Kesehatan Indonesia 2007⁷⁴², menyatakan bahwa jumlah tenaga kesehatan Indonesia, sampai saat ini dan dalam proyeksi tiga tahun ke depan masih akan terus berkekurangan. Data di bawah ini mengungkap kekurangan tenaga kesehatan, terdiri dari medis, keperawatan, dan kemasyarakatan, yang harus dipenuhi hingga tahun 2010.

Sementara hak atas perumahan masih dihadapkan pada problem kawan kumuh di Indonesia yang tersebar di 10.065 lokasi di berbagai kota Metro dan Kota besar. Luas kawasan kumuh ini mencapai 47.393 hektar dengan perkiraan penduduk di kawasan kumuh tersebut mencapai 17, 2 juta penduduk⁷⁴³. Jumlah tersebut meningkat di tahun 2008 menjadi 25 juta jiwa atau 23.1% dari 112 juta penduduk yang hidup diperkotaan.⁷⁴⁴

738 Badan Pusat Statistik, "Tabel Penduduk Menurut Jenis Kegiatan 2004-2009", diakses dari http://www.bps.go.id/tab_sub/view.php?tabel=1&daftar=1&id_subyek=06¬ab=1

739 "Cegah PHK Massal dengan Implementasi Stimulus", Suara Pembaruan, 23 Maret 2009.

740 "41 Ribu Pekerja Telah di PHK", Media Indonesia, 21 Maret 2009.

741 Laporan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat tentang Isu Strategis Kesejahteraan Rakyat. Dalam sidang Kabinet Paripurna, 13 Januari 2009.

742 Departemen Kesehatan RI, Badan Pengembangan dan Pemberdayaan Sumberdaya Kesehatan, 2007

743 Disampaikan oleh Direktur Pengembangan Permukiman Ditjen Cipta Karya Departemen Pekerjaan Umum, 25 September 2007 dalam Lokakarya Pengembangan Perumahan dan Pemukiman di daerah (RP4D), dalam memperingati Hari Habitat Sedunia, 1 Oktober 2007

744 Menteri Pekerjaan Umum Djoko Kirmanto, dalam Seminar peringatan Hari Habitat Sedunia, Bali, 30 Oktober 2008

Sementara problem di bidang hak atas pendidikan, dihadapkan pada rendahnya angka partisipasi sekolah untuk jenjang pendidikan tingkat menengah dan atas, lebih dari 49% gedung dan kelas sekolah mengalami kerusakan dan terancam roboh, juga rendahnya tingkat kesejahteraan serta peluang peningkatan kapasitas bagi guru.

Problem yang harus dijawab di bidang keamanan pun tak kalah rumit, baik dari segi jumlah sarana, prasarana dan sumberdaya.

Jumlah kantor kepolisian di seluruh Indonesia meliputi: 31 Kepolisian daerah (Polda), 21 Kepolisian Wilayah/ Kepolisian Wilayah Kota Besar (Polwil/Polwiltabes), 456 Kepolisian Resort (Polres), 4.576 Kepolisian Sektor (Polsek), dan 2.763 Pos polisi (Pospol)⁷⁴⁵. Jika mengacu pada Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah No 23 tahun 2007 tentang Daerah Hukum Kepolisian Negara RI, yang menyatakan bahwa “pembagian daerah hukum kepolisian dapat dilakukan berdasarkan pembagian wilayah administrasi pemerintahan daerah dan perangkat sistem peradilan pidana terpadu”, sedang pada penjelasan Pasal 2 ayat (2) menyatakan bahwa sedapat mungkin daerah hukum kepolisian harmonis dengan pembagian wilayah administrasi pemerintahan daerah, maka jelaslah jumlah kantor kepolisian tidak sebanding dengan wilayah administrasi pemerintahan daerah. Wilayah administrasi pemerintahan di daerah saat ini meliputi 33 propinsi, 349 Kabupaten, 91 kota, 5.656 kecamatan, 7.143 kelurahan dan 70.296 Desa.⁷⁴⁶ Kepolisian Daerah (Polda) terdapat di hampir seluruh kabupaten/kota di Indonesia. Namun tidak semua kecamatan, kelurahan dan desa terdapat kantor polisi yang memberikan layanan untuk keamanan.

Jumlah penduduk Indonesia berdasarkan statistik Indonesia, BPS 2005/2006 telah mencapai 229.101.000 jiwa. Sementara jumlah personil Kepolisian hanya mencapai 374.113 orang⁷⁴⁷, artinya perbandingan antara jumlah polisi dan penduduk yang dilayani adalah 1:613, atau setiap polisi memiliki beban melayani 613 orang penduduk. Rasio ini dapat menunjukkan angka yang berbeda jika diperbandingkan antara jumlah polisi dibandingkan dengan jumlah penduduk di suatu wilayah. Rasio polisi terhadap masyarakat di wilayah Jawa, misalnya dapat mencapai 1:1100. Padahal standar internasional menentukan rasio paling ideal adalah 1:400.⁷⁴⁸

Sementara kepolisian juga masih dihadapkan pada soal kualitas sumber daya manusia dan pemerataan kesempatan bagi setiap anggota kepolisian untuk memperoleh pendidikan dan pelatihan untuk peningkatan kapasitas mereka. Problem lain yang masih dihadapi oleh kepolisian adalah minimnya dana untuk melakukan fungsi dan perannya, seperti dana operasional, dana penanganan kasus dan dana untuk memberikan layanan kepada masyarakat.

Problem juga dihadapi oleh individu polisi, terkait dengan persoalan kesejahteraan polisi dan keluarganya,

745 Irjen Pol. Drs. Nanan Soekarna, Polri dan Keamanan Humanis dalam Transisi Demokrasi Indonesia, Diskusi Publik INFID, Jakarta, Kamis, 19 Juni 2008

746 Wilayah Administrasi : Lampiran Peraturan Menteri dalam Negeri No. 8 tahun 2005, tanggal 28 April 2005

747 “Survei LSI Atas Kinerja Polisi: Layanan Membaik, Citra Masih Buruk”, Media Indonesia, 30 Agustus 2005.

748 Resolusi Majelis Umum PBB No. 34/169 yang mengesahkan Pedoman Perilaku untuk Petugas Penegak Hukum, 17 Desember 1979.

seperti antara lain minimnya gaji dan tunjangan dihadapkan dengan kebutuhan masing-masing keluarga untuk pangan dan kecukupan gizi, tempat tinggal yang layak, dan biaya pendidikan bagi anak-anak mereka.

Dengan melihat problem paling dasar yang tidak selesaikan sampai saat ini, maka sulit membayangkan peningkatan kualitas kinerja polisi yang didasarkan pada hal-hal strategis seperti kajian dan penelitian serta peningkatan teknologi keamanan.

TNI dan Departemen Pertahanan juga dihadapkan pada problem yang sama, terkait kecukupan jumlah dan profesionalitas personil, sarana dan prasana untuk melaksanakan fungsi dan perannya di bidang pertahanan dan bantuan bagi kepolisian.

Perbandingan Anggaran Keamanan dan Anggaran EKOSOB

Jika melihat alokasi anggaran antara di tingkat pemerintahan pusat, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) terdapat perbedaan yang sangat jauh antara anggaran yang dialokasikan bagi departemen kesehatan dibandingkan dengan anggaran yang dialokasikan bagi Departemen Pertahanan dan TNI dan anggaran Kepolisian.

Dalam Trilliun Rupiah

Tahun	Jumlah Utang	Pembayaran Cicilan Pokok dan Bunga Utang	Anggaran Departemen Pendidikan	Anggaran Departemen Kesehatan	Anggaran Dephan & TNI	Anggaran Kepolisian
2005	1.313	102,312	29,30	5,83	21,97	11,63
2006	1.302	131,763	45,30	12,18	23,22	16,44
2007	1.389	137,728	50,85	16,00	31,30	17,80
2008	1.637	151,865	49,70	16,03	36,39	23,30
2009	1.700	179,525	51,46	19,43	35,00	25,70

Sumber: Departemen Keuangan (APBNP), 2010 + berbagai sumber, diolah.

Sedangkan anggaran untuk Departemen Pendidikan, jauh di atas anggaran Dephan/TNI dan Polri. Bahkan jika dilihat dari keseluruhan anggaran pendidikan, maka jumlahnya berlipat kali lebih banyak dari anggaran Dephan/TNI dan Polri.

Sebagai contoh Rancangan anggaran tahun 2010 menunjukkan bahwa memenuhi ketentuan 20% anggaran pendidikan sesuai dengan UUD45, maka besar anggaran pendidikan mencapai Rp. 201.930.649.204.000,00 (Dua ratus satu triliun sembilan ratus tiga puluh miliar enam ratus empat puluh sembilan juta dua ratus empat rupiah). Terhadap total anggaran belanja negara sebesar Rp. 1.009.485.709.065.000, (satu kuadrilliun sembilan triliun empat ratus delapan puluh lima miliar tujuh ratus sembilan juta enam puluh lima ribu) Dari jumlah

tersebut, hanya 51,54 triliun yang dikelola oleh Departemen Pendidikan. Selebihnya, 22,69 triliun dikelola oleh departemen agama, 3,19 triliun dikelola oleh departemen lain dan sebesar Rp. 122,79 triliun di transfer ke daerah melalui mekanisme perimbangan keuangan daerah seperti Dana Bagi Hasil (DBH) Pendidikan, Dana Alokasi Khusus (DAK) Pendidikan, Tambahan Tunjangan Pendidikan bagi Guru, Dana Alokasi Umum (DAU) Tambahan untuk Tunjangan Profesi Guru dan dana Otonomi Khusus Pendidikan.

Hal yang sama terjadi pada alokasi anggaran kesehatan, selain anggaran yang dikelola oleh Departemen Kesehatan, terdapat pula transfer ke daerah melalui DAK untuk kesehatan.

Dilihat dari sumber alokasi dana, maka terjadi perbedaan antara sumber utama pendanaan untuk Hak Ekosob dengan sumber pendanaan untuk Keamanan. Dalam kerangka Otonomi daerah, Pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya merupakan urusan wajib pemerintah daerah, sebagaimana diatur Peraturan pemerintah No 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Dengan demikian dana dan biaya untuk pemenuhan Hak Ekonomi Sosial dan Budaya, berasal dari tiga sumber resmi dari anggaran, yaitu Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Transfer dari Pusat ke daerah melalui mekanisme DBH, DAK, DAU dan untuk Daerah otonomi khusus, ditambah Dana Otsus. Selain itu, diperoleh dana di luar anggaran seperti hibah dari negara lain atau organisasi internasional/nasional dan partisipasi masyarakat, lembaga keagamaan dan pihak swasta (umumnya melalui program tanggung jawab sosial perusahaan/*corporate social responsibility-CSR*).

Sedangkan sumber pendanaan resmi TNI, sesuai dengan peraturan perundangan, hanya berasal dari APBN, sebagaimana diatur dalam Pasal 66 UU No 34 Tahun 2004 tentang TNI, bahwa TNI dibiayai dari anggaran pertahanan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Sedangkan UU No 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI tidak menjelaskan sumber anggaran Polri. Namun ketentuan pasal 155 ayat (1) dan (2) UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa: urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah didanai dan atas beban APBD, sedangkan urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat di danai dan atas beban APBN.

Namun pada prakteknya, TNI dan Polri menerima bantuan dari pemerintah daerah melalui pos anggaran Bantuan Kepada Instansi Vertikal. Meski Menteri Dalam Negeri selaku penanggung jawab atas pelaksanaan dan pembinaan pemerintahan daerah melarang adanya alokasi anggaran bantuan kepada instansi vertikal tersebut melalui Surat Edaran Menteri dalam Negeri Nomor 903/2429/SJ tanggal 21 September 2005, namun pada prakteknya alokasi untuk TNI dan POLRI dalam APBD, tetap dilakukan oleh sebagian besar Kepala Daerah di Indonesia

Selain dana dari APBN dan alokasi bantuan bagi instansi vertikal TNI dan Polri, Dylan Hendrickson dan Nicole Ball (2002) menyebutkan terdapat sepuluh sumber lain, selain dari anggaran negara yang diperoleh aparat/instansi

pertahanan antara lain: **(1)**Parastatals, yaitu pendapatan-pendapatan non militer termasuk pendapatan dari perusahaan yang dikelola oleh para penguasa yang digunakan untuk jasa militer. **(2)**Bisnis Militer/Keterlibatan dalam usaha-usaha non-militer. Dalam kategori ini termasuk yayasan yang berperan sebagai kelompok pengelola usaha-usaha komersil untuk menyediakan dana bagi militer dan personel militer menjalankan bisnis keamanan/menjadi pemasok pelbagai kebutuhan untuk departemen di pemerintahan. **(3)***Creation of funds*, yaitu dana khusus yang seharusnya dikeluarkan untuk kepentingan sipil digunakan untuk membiayai kebutuhan-kebutuhan militer. **(4)***Barter trade*, yaitu komoditi pertanian dibarter dengan peralatan militer. **(5)**Pembiayaan langsung di lapangan dengan memanfaatkan sumber-sumber alam. Melibatkan struktur organisasi militer/Negara; termasuk eksploitasi berlian, batu permata, perikanan, minyak. **(6)***War levies*, yaitu pungutan keamanan yang diperoleh dari warga dan usaha bisnis yang tidak tercantum dalam anggaran. **(7)**Bantuan asing, yaitu, peralatan militer yang diperoleh sebagai pemberian yang tidak tercantum dalam modal anggaran dan Perusahaan-perusahaan multinasional membiayai personel keamanan negara. **(8)**Bantuan donor untuk program demobilisasi dan reintegrasi militer. **(9)**Usaha-usaha informal/kriminal. Termasuk penyelundupan bahan bakar; perjudian; perdagangan obat-obatan terlarang; perdagangan manusia, senjata; penyelundupan kayu; penculikan; penipuan, prostitusi, percetakan uang, pembajakan. **(10)***Under-valuation of economic resources yaitu*, pemanfaatan buruh yang dibayar di bawah UMR untuk membangun infrastruktur militer.⁷⁴⁹

Sayangnya, 10 sumber lain selain APBN dan APBD, sebagaimana disebutkan Hendrickson dan Ball tersebut tidak pernah terdeteksi dari sisi jumlah, mekanisme maupun dampaknya bagi pembangunan pertahanan dan keamanan.

Mengukur Asas-Asas Proporsionalitas: Anggaran Keamanan dan Anggaran EKOSOB

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ataupun Negara (APBD/APBN) disusun dengan berorientasi pada kebutuhan masyarakat tanpa harus meninggalkan keseimbangan antara pembiayaan penyelenggaraan pemerintah, pembangunan dan pelayanan masyarakat. Kemudian anggaran yang disusun harus dilakukan berlandaskan asas efisiensi, tepat guna, tepat waktu, dan dapat dipertanggungjawabkan. Pemilahan antara belanja yang bersifat rutin dengan belanja yang bersifat pembangunan/modal harus diklasifikasikan secara jelas agar tidak terjadi pencampuradukan kedua sifat anggaran yang dapat menimbulkan pemborosan dan kebocoran dana. Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan pada setiap pos/pasal merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja.

⁷⁴⁹ Dylan Hendrickson dan Nicole Ball, "Off-Budget Military Expenditure and Revenue: Issues and Policy Perspectives for Donor", dalam *Conflict, Security, and Development Group Occasional Paper #1*, UK: DFID dan King's College, Januari 2002.

Melaksanakan tertib anggaran yaitu bahwa dalam proses penyusunan anggaran harus berdasarkan pada ketentuan/peraturan yang berlaku sehingga terdapat suatu keseragaman proses penyusunan. Tertib anggaran juga bertujuan agar anggaran Daerah (APBD) memiliki sinergi dengan anggaran Pusat (APBN) yang pada akhirnya akan memunculkan suatu informasi tentang sumberdaya ekonomi yang dimiliki oleh Negara dan Daerah untuk pemenuhan Hak Ekonomi Sosial dan Budaya dan untuk pertahanan dan keamanan..

Disamping itu, penting untuk mengukur proporsionalitas serta keberhasilan 'Perencanaan dan Penganggaran' pada anggaran keamanan dan anggaran pemenuhan hak Ekosob di dasarkan, sekurang-kurangnya pada tiga standar dasar, yaitu standar pencapaian kinerja, standar analisa belanja dan standar biaya.

Standar pencapaian kinerja digunakan untuk melihat, penetapan indikator kinerja di bidang keamanan maupun pemenuhan Hak Ekosob dilakukan, seberapa besar anggaran yang dialokasikan sebagai masukan (*input*), bagaimana keluaran (*output*), hasil (*outcome*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*) . Indikator kinerja ini hanya dapat disusun dengan baik apabila sebelumnya telah disusun kebijakan umum pembangunan bidang keamanan ataupun kebijakan umum pemenuhan hak ekonomi sosial dan budaya. Tanpa ada kebijakan umum yang jelas, maka penentuan indikator menjadi sia-sia, karena tidak berujung pada satu titik kemajuan tertentu.

Sedangkan standar analisa belanja digunakan untuk melihat besaran anggaran dan penentuan prioritas, untuk belanja suatu sektor/satuan kerja di bandingkan satuan lain atau prioritas belanja dalam satuan kerja. Ukuran utama dari analisa belanja adalah prinsip kepatutan umum dan rasa keadilan. Seperti misalnya, kepala daerah yang memilih lebih mengutamakan pembelian mobil untuk kepala Komando Daerah Militer, dari pada menyediakan bantuan obat dan makanan untuk warga masyarakatnya yang mengalami busung lapar. Keputusan kepala daerah itu, tentu menyalahi asas kepatutan umum dan rasa keadilan.

Sedangkan standar biaya, pada umumnya dibuat untuk mencegah terjadinya penggelembungan dana, korupsi ataupun penyalahgunaan kewenangan.

Advokasi OMS Terhadap Isu-Isu Anggaran Keamanan dan Anggaran EKOSOB

Hingga saat ini cukup banyak masyarakat sipil yang melakukan advokasi anggaran, antara lain kelompok masyarakat sipil untuk advokasi anggaran bagi kelompok miskin dan termarjinal (*pro-poor budget advocacy*), kelompok advokasi untuk kesetaraan gender (*gender budget advocacy*) dan kelompok kerja advokasi untuk transparansi anggaran.

Sebagian besar dari tiga kelompok tersebut lebih menyoroti dan mendorong peningkatan alokasi anggaran untuk pemenuhan hak ekonomi sosial dan budaya. Namun hingga hari ini, belum ada satupun kelompok yang

secara khusus melakukan advokasi anggaran keamanan secara permanen dan berkelanjutan. Kalaupun ada kelompok yang membahas issue anggaran keamanan, hal itu hanya bersifat sesaat dan tidak berkelanjutan dari tahun ke tahun.

Advokasi anggaran, pada umumnya dilakukan terhadap APBD kabupaten/kota. Hal ini dilakukan, karena sebagian masyarakat sipil melihat bahwa persoalan riil tentang pengabaian hak ekonomi sosial dan budaya yang dihadapi masyarakat, berada di tingkat kabupaten/kota. Sehingga penyelesaiannya pun dilakukan melalui advokasi anggaran di tingkat kabupaten/kota.

Kelemahan, Kekuatan, Tantangan dan Kesempatan OMS dalam Mengadvokasi Anggaran

Kelemahan dalam melakukan advokasi anggaran ialah: **Pertama**, sebagian besar dari pelaku advokasi anggaran tidak membaca atau menguasai aturan hukum yang menjadi dasar pengelolaan keuangan dan anggaran negara. **Kedua** sebagian besar pelaku advokasi anggaran tidak menghubungkan antara politik fiskal dengan politik pertahanan negara dalam arti yang sangat luas. **Ketiga**, pelaku advokasi anggaran lebih berpikir dan bertindak secara pragmatis dan teknokratis, tanpa melakukan analisis dari sisi politik anggaran, sehingga sebagian besar dari pelaku advokasi bertindak bagaikan konsultan anggaran bagi aparatur pemerintah daerah. **Keempat**, dengan perilaku sebagai konsultan anggaran, para pelaku advokasi anggaran justru menutup ruang publik bagi masyarakat umum dan kelompok masyarakat sipil, sehingga terjadi pembajakan ruang publik oleh sebagian masyarakat sipil. **Kelima**, sebagian dari pelaku advokasi anggaran berujung pada upaya mengakses dana untuk kepentingan lembaganya sendiri. Keenam, pada umumnya pelaku advokasi anggaran tidak menghubungkan antara advokasi alokasi anggaran dengan audit dan pengelolaan keuangan yang lebih komprehensif.

Namun sisi positif dari pelaku advokasi anggaran di tingkat daerah, mereka melakukannya secara berkesinambungan setiap tahun, sehingga mereka mampu melihat sendiri capaian advokasinya. Lebih dari itu, kelompok ini merupakan kelompok yang secara terus-menerus belajar tentang anggaran.

Semakin banyak kelompok yang giat melakukan advokasi anggaran, akan semakin terbuka ruang partisipasi masyarakat dan akan mendorong terciptanya akuntabilitas pemerintah. Namun tantangan yang paling utama, adalah sulitnya memperoleh data informasi serta rancangan anggaran yang telah dan sedang dibahas. Kalaupun diperoleh, umumnya hanya data umum secara garis besar saja, sehingga sulit untuk diukur berdasarkan standar pencapaian kinerja, analisa biaya dan analisa belanja.

Penutup dan Kesimpulan

Dilihat dari aturan dasar yang mengatur tentang anggaran keamanan dan anggaran tentang pemenuhan hak Ekosob, sesungguhnya tidak perlu ada dilema untuk menentukan prioritas keduanya. Karena cakupan permasalahan, tujuan yang hendak dicapai, serta kewenangan pengelolaan anggaran berada pada level yang berbeda.

Tidak harus dipilih salah satu dari keduanya untuk menentukan mana yang paling harus diutamakan, karena anggaran untuk hak Ekosob di topang oleh APBN dan APBD, serta dana lain yang merupakan hasil kerja sama atau hibah dari internasional/nasional. Sedangkan anggaran keamanan, jika ditaati benar aturan, anggaran ini seharusnya hanya berasal dari APBN saja.

Lalu haruskah anggaran keamanan dinaikkan? Persoalan intinya tidak terletak pada dinaikkan atau tidaknya anggaran keamanan, melainkan, terlebih dahulu harus dirumuskan kebijakan umum dan rencana strategis bidang pertahanan. Kemudian dari kebijakan dan rencana strategis itu ditentukan indikator pencapaian kinerjanya, untuk mengukur standar pencapaian kinerja, standar analisa belanja dan standar analisa biaya.

Daftar Pustaka

- "41 Ribu Pekerja Telah di PHK". Media Indonesia. 21 Maret 2009.
- "Cegah PHK Massal dengan Implementasi Stimulus". Suara Pembaruan. 23 Maret 2009.
- "Survei LSI Atas Kinerja Polisi: Layanan Membaik, Citra Masih Buruk". Media Indonesia. 30 Agustus 2005.
- Badan Pusat Statistik. "Tabel Penduduk Menurut Jenis Kegiatan 2004-2009". http://www.bps.go.id/tab_sub/view.php?tabel=1&daftar=1&id_subyek=06¬ab=1
- Depdagri. *Wilayah Administrasi: Lampiran Peraturan Menteri dalam Negeri No. 8 tahun 2005*. 28 April 2005.
- Hendrickson, Dylan dan Nicole Ball. "Off-Budget Military Expenditure and Revenue: Issues and Policy Perspectives for Donor". *Conflict, Security, and Development Group Occasional Paper #1*. UK: DFID dan King's College, Januari 2002.
- Laporan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat tentang Isu Strategis Kesejahteraan Rakyat. Dalam sidang Kabinet Paripurna, 13 Januari 2009.
- Resolusi Majelis Umum PBB No. 34/169 tentang Pedoman Perilaku untuk Petugas Penegak Hukum, 17 Desember 1979.
- Soekarna, Irjen Pol. Drs. Nanan. "Polri dan Keamanan Humanis dalam Transisi Demokrasi Indonesia". Diskusi Publik INFID, Jakarta, Kamis, 19 Juni 2008

Konflik Sumber Daya Alam, Hak Ulayat dan Masyarakat Adat versus Tindak Kekerasan Aparat

Muhammad Islah

Pendahuluan

Konflik Agraria merupakan salah satu konflik tertua dalam sejarah dunia. Perang kuno paling tidak selalu bermula pada perebutan luasan daerah kuasa, tingkat kesuburan tanah dan hasil bumi di atasnya sebagai simbol kemegahan dan kebesaran. Besaran hasil bumi yang dihasilkan seorang tuan tanah, gubernur jendral ataupun seorang raja menjadi simbol seberapa besar kuasanya. Bila dikatakan tahun ini tuan Anu penghasilannya seratusribu gerobak, maka khalayak dapat menilai "Ooo betapa luas dan subur tanahnya, pastilah dia memiliki lebih dari 5000 budak, seratus dayang, rumahnya berhias permadani persia, berkeramik tiongkok, perjamuannya selalu dihadiri petinggi negeri dan para perwira tertunduk hormat".

Motif Perang hingga kini tidak bergerak jauh dari masalah agraria dan penguasaan sumber daya alam. Agresi Militer Amerika atas Irak menjadi contoh teranyar. Apapun alasan yang dikemukakan sebelum perang, nyatanya -setelah perang- sumur minyak yang di bagi-bagi. Saat ini, kekuatan militer menjadi pendobrak terakhir setelah cara penundukan modern tidak mumpuni.

Cara lama penundukan dengan senjata berangsur berkurang dengan munculnya kekuatan dominan penguasaan teknologi persenjataan setelah Perang Dunia II dan kekuatan dominan kapitalisme paska runtuhnya Soviet. Munculnya kekuatan dominan secara politik dan ekonomi dunia dalam kenyataannya tidak berarti berakhirnya tujuan asli perang. Keinginan menguasai secara total yang dulu dikenal sebagai kolonialisme (penguasaan total wilayah jajahan) dan perbudakan (penguasaan total terhadap individu) tetap terjadi dengan dua cara: yang pertama adalah melucuti segala kemungkinan adanya keberdayaan penguasaan teknologi perang dan nonperang, sehingga tidak dimungkinkan adanya perang yang seimbang. Kedua adalah kontrol penuh atas sistem perekonomian dunia dibawah kaki kapitalisme. Dari kolonialisme hingga neo-kolonialisme. Dari cengkeh

dan lada hingga emas, minyak dan gas. Dari penguasaan teritorial secara absolut menjadi penguasaan sampai habis lalu tinggalkan ampas, limbah dan kerusakan (di Indonesia dibaca: HGU, HPH, Kontrak Karya dll).

Dalam babak baru perang ekonomi, aktor utama dalam sistem kapitalisme menjadikan negara sebagai boneka untuk tujuan akumulasi modal. Korporasi-korporasi besar menekan dan memaksa pemerintah untuk tunduk sekaligus melayani kepentingan-kepentingannya⁷⁵⁰. Dalam perang ini neoliberalisme menjadi senjata andalan dan politik utang sebagai borgol bagi yang kalah. Tata ekonomi dunia dipaksakan, korporasi kecil dan negara selatan harus mengabdikan pada korporasi besar dan negara utara. Sumber-sumber agraria, kekayaan alam dan sumber daya manusia pada negara-negara dunia ketiga di peruntukan sebesar-besarnya untuk kemakmuran segelintir korporasi besar. Negara tidak lagi menjadi ancaman modal namun warga negara –khususnya rakyat di negara dunia ketiga- sebagai pihak yang menjadi korban seringkali masih melawan. Melawan karena sudah tidak ada pilihan.

Pada titik ini, modal tetap membutuhkan penjaga kelangsungan kuasa mutlak mereka. Untuk itu negara menyediakan regulasi keabsahan dan payung hukum bagi neokolonialisme, sementara tentara, polisi dan aktor keamanan lainnya menjadi penjaga setia modal dari segala gangguan. Tidak ada yang berubah mendasar pada aktor konflik sumberdaya alam: modal negara aktor keamanan, semua bersatu dalam melawan musuh bersama mereka yaitu rakyat banyak di negara dunia ke tiga sebagai rantai makanan terbawah yang terputus karena tidak boleh makan.

Gambaran Problem Eksploitasi Sumber Daya Alam, Konflik Ulayat⁷⁵¹ dan Masyarakat Adat di Indonesia

“Tidak seperti pemerintah atau orang-orang yang memiliki uang banyak, mereka memperlakukan orang secara tidak adil. Mereka datang merampas tanah, merambah dan menebang hutan seenaknya. Mereka bilang ini milik negara, kami ada surat dan kalau kamu halang-halangi akan ditangkap...” (Anton Tadurante, seorang Koordinator di wilayah Kasolua di pedalaman pegunungan Kamalisi Sulawesi Tengah. Mengorganisir masyarakat adat khususnya masyarakat Da’a sejak tahun 1994. Perlawanan terbuka dimulai sejak mereka membentuk organisasi masyarakat adat Kamalisi dan mereclaiming tanah perkebunan PT. Sapta Unggul menjadi pemukiman dan perkebunan bagi 200 KK pada akhir tahun 1998. Sekarang Anton di tunjuk sebagai koordinator organisasi masyarakat adat Kamalisi)⁷⁵².

⁷⁵⁰ Lebih lanjut, baca Dani Setiawan dan Longgena Ginting Dani Setiawan dan Longgena Ginting, “Ekonomi Partikelir di Era Neokolonialisme”, dalam *Jurnal Tanah Air*, WALHI, edisi Januari 2009.

⁷⁵¹ Ulayat adalah tanah adat.

⁷⁵² Ridha Saleh, *Dari Insidental ke Perlawanan Terorganisir*, (WALHI, 2003), hlm. 56

Salah satu penyebab terjadinya konflik agraria di Indonesia adalah ketidakadilan dalam struktur penguasaan dan pemilikan terhadap sumber-sumber agraria. Penguasaan atas perkebunan, kehutanan, pertambangan saat ini hanya didominasi segelintir individu dan perusahaan-perusahaan besar nasional dan asing seperti London Sumatera, Exxon, Newmont, Freeport, Caltex, dan lainnya yang luasannya hingga mencapai jutaan hektar.⁷⁵³

Struktur timpang penguasaan agraria dan sumber daya alam Indonesia merdeka, mendapat legitimasi dari bebas tafsir atas Hak Menguasai Negara (HMN)⁷⁵⁴. Belum lagi tuntas konsep hak ulayat dalam hukum adat diakui sebagai salah satu hak kolektif masyarakat, HMN telah kehilangan jiwa sosialismenya. Reformasi Agraria berbasis Undang-Undang Pokok Agraria (UU No.5 Tahun 1960) belum dilaksanakan tapi rezim berganti, ideologi bernegara berubah dan cita-cita sosialisme Indonesia hilang dari ingatan. HMN dimaknai bahwa “segalanya adalah milik negara” hingga penguasaan kolektif masyarakat adat pun dianggap tidak ada. Orde Baru membagi sumber-sumber agraria kepada kelompok mempunyai dan prioritas utama pada modal asing.

Adalah tanah ulayat Bangsa Papua yang pertama menjadi korbannya. Negara dengan HMN-nya memberi penguasaan sumber daya alam melalui kontrak karya kepada perusahaan Amerika, PT. Freeport. Negara seperti memberi penguasaan atas tanah kosong tak berpenghuni. Masyarakat Papua yang berada di atasnya tidak dianggap ada. Pola ini terus berlangsung hingga kini, tidak hanya terhadap hak ulayat tapi juga atas lahan garapan petani, wilayah tangkap nelayan hingga rumah tinggal dan tempat usaha rakyat kecil di perkotaan.

Untuk menjamin kelangsungan dan keberlanjutan eksploitasi, regulasi-regulasi sektoral dalam pengelolaan dan penguasaan sumber daya alam dibuat. Kebijakan yang menghormati modal asing dan memastikan tidak ada nasionalisasi⁷⁵⁵ seperti sebelumnya. Sebagai kompensasinya, modal asing mengikutsertakan perusahaan-perusahaan swasta nasional. Pada perkembangan selanjutnya perusahaan swasta nasional adalah segelintir perusahaan keluarga elit politisi⁷⁵⁶ dan militer. Saat itu militer mempunyai fungsi karya sosial politik dan ekonomi sebagai pilar penjaga kestabilan pembangunan. Militer tidak hanya dikaryakan pada pemerintahan tapi juga dikaryakan pada sejumlah perusahaan nasional dan sebagai rekanan perusahaan asing. Praktek bisnis militer tidak hanya terjadi pada sektor pengamanan modal tapi juga aktif ikut serta sebagai pelaksana bisnis. Segala fasilitas, aset militer (tanah milik negara yang diperuntukan bagi tiap angkatan) dijadikan modal dan infrastruktur pendukung bisnis.

753 Henry Saragih, dalam Ahmad Ya'kub, *Konflik Agraria: Tinjauan Umum Kasus Agraria di Indonesia*, (Federasi Serikat Petani Indonesia, 2007), hlm.vii.

754 Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. UUD 1945 Pasal 33(3).

755 Nasionalisasi pernah dilakukan pada masa Presiden Soekarno pada 1957 (perusahaan Belanda di Papua), 1964-1965 (perusahaan milik Inggris dan Amerika) namun nasionalisasi tersebut tidak jatuh ke tangan dan untuk kemakmuran rakyat banyak. Ini menyebabkan konflik terbuka terparah antara rakyat dan militer dalam memperebutkan perusahaan yang dinasionalisasi, karena perwira militer direkrut untuk mengisi posisi jabatan managerial dari perusahaan-perusahaan yang dinasionalisasi. (Danang Widoyoko, "Mempertanyakan Restrukturisasi Bisnis Militer dalam Praktek-Praktek Bisnis Militer", Moch. Nurhasim (Ed.) The Ridep Institute, Desember 2003.)

756 Lihat: Arianto Sangaji, "Historis Korporatokrasi di Indonesia" dalam *Jurnal Tanah Air*, WALHI, edisi Januari 2009.

Regulasi Penyebab Konflik

Dalam masa 10 tahun reformasi, regulasi-regulasi sektoral kian marak dibuat. Kebijakan sektoral dimaksud adalah kebijakan persektor dalam penguasaan dan pengelolaan sumberdaya alam yang tidak mengindahkan sektor lainnya. Dukungan modal asing dalam proses legislasi terlihat dari produk legislasi yang dihasilkan. Lima UU sektoral jelas bermaksud menjamin kepentingan korporasi besar dan modal asing untuk dapat secara sah menguasai sisa-sisa sumber daya alam yang saat ini masih di-"kuasai negara". Lima regulasi tersebut adalah UU No.20 tahun 2002 tentang Kelistrikan, UU No.18 tentang Perkebunan, UU No. 7 tahun 2004 tentang Sumberdaya Air, UU Minerba dan UU Penanaman Modal.

UU No. 20 Tahun 2002

UU ini menyerahkan listrik kepada pihak partikelir supaya tercipta kompetisi. Asumsinya, kompetisi melahirkan efisiensi sehingga bisa menekan harga jual energi tenaga listrik di tingkat konsumen. Lagu lama khas neoliberalisme ini tentu saja menghendaki peran negara direduksi sebatas sebagai wasit dalam persaingan yang tidak mungkin seimbang.

UU No.18 tahun 2004

Dalam UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, terlihat bagaimana perkebunan perlu dijamin keberlanjutannya. Dan tentu saja penjaminan ini dimaksudkan untuk kesejahteraan dan keberlanjutan korporasi perkebunan. Data Sawit Watch membuktikan bahwa konflik antara pemilik perkebunan dan masyarakat meningkat drastis dari 100 kasus menjadi 576 kasus sejak keluarnya undang-undang hingga tahun 2009.⁷⁵⁷ Konflik-konflik ini sendiri banyak memakan korban jiwa, penembakan terhadap masyarakat, penangkapan dan penyiksaan yang tidak pernah dipertanggungjawabkan oleh pihak perkebunan besar. Bahkan polisi, militer dan satpam perusahaan yang menjalankan kekerasan selalu luput dari hukum. Masyarakat selalu menjadi pihak yang salah dan dikalahkan, negara melalui hukum telah memberi hak penguasaan lahan kepada perusahaan, lahan yang sesungguhnya telah lama ditinggali masyarakat.

Disisi lain kewajiban-kewajiban perusahaan perkebunan terhadap alam tidak dapat dimintai pertanggungjawabannya. Salah satu contoh adalah kasus kebakaran hutan di areal konsesi yang tidak dapat dipidanakan, hal ini terkait dengan UU Perkebunan yang meskipun memuat sanksi namun amat sulit diimplementasikan mengingat proses hukumnya masih menggunakan KUHP yang mensyaratkan keberadaan barang bukti, seperti korek, bensin, saksi mata, dsb. Untuk kebakaran yang terjadi pada satu kawasan yang cukup luas, menemukan bukti materil tersebut sama halnya dengan mencari jarum di atas tumpukan jerami.⁷⁵⁸

⁷⁵⁷ Diakses dari <http://www.kapanlagi.com/h/uu-perkebunan-dianggap-gagal-bawa-kesejahteraan.html>

⁷⁵⁸ *Pembakaran Hutan: Cenderung Menyalahkan Petani Tradisonal*, Siaran Pers WALHI, 29 Agustus 2006.

UU No.7 Tahun 2004

UU No. 7 tahun 2004 tentang Sumberdaya Air, semangatnya melegalisasi privatisasi Sumberdaya Air melalui instrumen pemberian “hak guna usaha air”. Selain memberi hak penguasaan air pada swasta dan asing komersialisasi air juga dibebankan kepada petani kecil yang membutuhkan irigasi untuk lahannya.⁷⁵⁹ UU ini diyakini akan memunculkan banyak penolakan dari masyarakat, khususnya kalangan petani. Pengesahan undang-undang itu, merupakan salah satu syarat yang diajukan Bank Dunia untuk mencairkan pinjaman sebesar US\$ 300 juta. Muatan pasal privatisasi air akan semakin menghancurkan kehidupan petani dan pedesaan setelah dihapuskannya subsidi pertanian. Privatisasi jelas akan membuka peluang adanya penguasaan air (monopoli) oleh sekelompok pemodal. Air mengalir hanya kepada mereka yang memiliki uang.⁷⁶⁰

UU No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Empat puluh tahun terakhir, sejak UU No 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, kegiatan pengerukan di tanah air sangatlah identik dengan pencemaran, penghancuran lingkungan dan sumber-sumber kehidupan rakyat, juga pelanggaran Hak Azasi Manusia, utamanya penduduk lokal sekitar tambang hingga kawasan hilir, pesisir maupun pulau-pulau kecil. Banyak pihak menuntut perubahan kebijakan pengurusan kekayaan tambang. Celaknya, penggantinya, UU Minerba, masih kadaluwarsa isinya. UU tersebut tetap tak mengakui bahwa rakyat memiliki hak untuk membuat keputusan apakah investasi tambang bisa ditanamkan di tanah mereka atau di wilayah-wilayah yang jika ditambang akan mengancam sumber-sumber kehidupan mereka. Rakyat hanya diberikan 2 pilihan dalam UU ini, menerima ganti rugi yang ditentukan sepihak oleh pemerintah/perusahaan atau jalur pengadilan. Ini jelas pelanggaran atas kovenan internasional hak Ekonomi Sosial Budaya (Ekosob HAM). UU ini hanya mengatur tentang keberlanjutan eksploitasi (rejim keruk abis jual murah), bahan tambang dan keuntungan seketika lewat pajak dan royalti. Hal ini dapat dilihat pada BAB IV tentang kewenangan, dimana pemerintah disemua level dapat mengeluarkan izin pertambangan dan izin bisa diberikan kepada badan usaha, koperasi dan perseorangan (pasal 38) dengan luas konsesi sebesar 1 Ha sampai dengan luas 100 ribu Ha.⁷⁶¹

UU No. 25 Tahun 2007

UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal sangat berpeluang menambah malapetaka baru bagi bangsa Indonesia. Paradigma pembangunan yang bertumpu pada pertumbuhan ekonomi, stabilitas nasional, dan pemerataan pendapatan membuat pemerintah menghalalkan berbagai cara dalam menjaga keamanan pemilik modal dan proyek-proyek pembangunan. Dengan dalih stabilitas nasional terjadi berbagai penindasan, pelanggaran HAM, eksploitasi sumber daya alam, kekerasan, dan pemiskinan

759 Raja Siregar P. dkk, *Politik Air: Penguasaan Asing Melalui Utang*, (WALHI-KAU, 2004), hlm. 154.

760 WALHI, *Memuju Keadilan Ekologis: Laporan Pertanggung jawaban Eksekutif Nasional WALHI 2005-2008*, (WALHI, 2008), hlm. 78.

761 Teguh Surya, *M. Catatan UU MINERBA*, Tidak dipublikasi. 2009

perempuan serta dikerahkannya aparat militer untuk menjamin keamanan bagi para pemilik modal⁷⁶².

Konflik Sumber Daya Alam 1998-2009

Dalam masa 10 tahun reformasi, konflik agraria dan sumber daya alam makin termanifestasi. Selain munculnya keberanian dan kesadaran rakyat untuk melawan ketidakadilan secara bersama, faktor kebrutalan modal melalui tangan aktor-aktor keamanan menjadi sebab utama konflik. Penyebab konflik agraria, ulayat masyarakat adat dan sumber daya alam, paling tidak dapat dilihat dalam pola sebagai berikut:

1. Negara Menyerahkan Lahan Masyarakat kepada Perusahaan

Masyarakat adat di Indonesia sudah ada sebelum negara ini berdiri pada tahun 1945. Penguasaan tanah diatur secara kolektif dan dimiliki secara sosial komunal. Mereka hidup sebagai bagian dari hutan, sungai, laut dan alam secara keseluruhan, oleh karena itu menjaga kelestarian alam adalah bagian dari menjaga keberlangsungan hidup. Menebang pohon, berburu dan mengambil hasil alam adalah keseharian yang diatur oleh hukum adat agar tidak berlebihan dan merusak alam.

Selama 30 tahun masa pemerintahan Orde Baru, tatanan adat tidak dianggap ada. Hak penguasaan adat di hilangkan dan perusahaan-perusahaan perkebunan besar di beri hak penguasaan (HGU) dan kontrak karya pertambangan puluhan tahun atas tanah milik masyarakat adat. Dan konflik pun bermunculan.

Pada tahun 2003, konflik lahan antara masyarakat adat Kajang di Bulukumba Sulawesi Selatan dengan PT. London Sumatera Tbk. meletus. Perampasan lahan oleh perusahaan yang dimulai sejak tahun 70-an dengan dukungan kebijakan pemberian hak guna usaha kepada perusahaan dan pengawalan aparat negara, menemui perlawanan. Perjuangan melalui hukum sudah ditempuh oleh masyarakat sejak awal tahun 1980 dan baru berhasil mendapatkan kemenangan keputusan MA pada tahun 1999.

Namun kemenangan secara hukum tidak diikuti eksekusi dilapangan. Oleh karena itu pada 21 Juli 2003, masyarakat secara bersama-sama mengambil alih lahan PT Lonsum. Respon represif datang dari aparat kepolisian gabungan dan Brimob Polda Sulawesi Selatan, masyarakat dihadapi dengan senjata dan kekerasan. Peristiwa ini menyebabkan lima orang tertembak dan dua orang meninggal dunia. dua puluh empat orang ditangkap serta dua puluh enam orang lainnya masuk dalam daftar pencarian (DPO).⁷⁶³

Kasus-kasus seperti di Bulukumba, diantaranya juga terjadi pada masyarakat di Bahotokong Sulawesi Tengah (2008), Wasior Papua (2001), Bengkalis-Riau (2008), Runtu I & II Kalteng (2005 & 2008), Labuhan Batu Sumut (2004), Takalar Sulawesi Selatan (2008).

⁷⁶² WALHI, *Menuju Keadilan Ekologis*, Op. Cit., hlm. 71.

⁷⁶³ Investigasi Kontras-Walhi 2003

2. *Mengusir Masyarakat dari Tanahnya dengan Alasan Konservasi*

Pada 10 Maret 2004 sekitar 5 orang petani tewas akibat tembakan aparat Kepolisian Ruteng, Manggarai, NTT. Kejadian tersebut bermula dari aksi masyarakat ke Mapolres Ruteng yang menuntut pembebasan tujuh rekannya yang sehari sebelumnya ditangkap saat bertandang di Tangkul Rende Nao Kecamatan Poco Ranaka.⁷⁶⁴

Konflik masyarakat adat yang berprofesi petani dengan Pemda dan aparat kepolisian Manggarai bermula dari ditetapkannya lahan masyarakat secara sepihak oleh Menteri kehutanan sebagai hutan lindung (21 Januari 1986) dan sebagai taman wisata alam (SK Menteri Kehutanan N.456/Kpts-II/1993). Penetapan tanah masyarakat secara sepihak oleh pemerintah pusat tersebut di tindak lanjuti oleh Pemda Manggarai dengan mengusir paksa lahan kebun produktif masyarakat sejak Oktober 2002-Maret 2004.

Operasi digelar secara sistematis dengan melibatkan aparat pemda, TNI, Polri, Kejaksaan, Balai Konservasi Sumber Daya Alam (BKSDA), Polisi Kehutanan, Polisi Pamong Praja serta preman bayaran. Akibatnya lima ribu hektar tanaman produktif petani yang umumnya ditanami kopi, vanili, pisang, serta jenis tanaman hortikultura musnah, puluhan pondok petani dibakar, penangkapan masal yang disertai dengan tindak kekerasan dan penjarahan hasil tanaman petani. Dalam masa dua tahun operasi tersebut, Paling tidak 154 orang petani telah ditahan dan dipenjara di LP. Ruteng, 57 orang mengalami luka berat dan tiga diantaranya harus diamputasi dan tujuh orang meninggal dunia.⁷⁶⁵

Kasus-kasus dengan pola seperti ini juga terjadi di Pulau Komodo (2003) dan Timor Tengah Selatan NTT (2008), Kepulauan Wakatobi Sultra dan di Jakarta dalam kasus ruang terbuka hijau yang menggorbankan masyarakat, pedagang kecil tapi tidak pengusaha SPBU dan perumahan elit (2007).

Bertolak belakang dengan kasus-kasus diatas, masyarakat yang ingin melakukan pelestarian lingkungan hidup melawan perusak hutan dan perairan justru dikriminalisasi oleh aparat kepolisian. Ini dapat terlihat pada kasus Tambolongan Sulsel (2005), Nelayan Bengkalis Riau dan masyarakat yang menolak kerusakan lingkungan oleh limbah PT Freeport di Papua. Sementara di Porsea Sumatera Utara masyarakat yang ingin menjaga kelestarian lingkungan dengan menolak reoperasional Indorayon dengan nama baru (PT. Toba Pulp Lestari) di Intimidasi dan paling tidak 26 orang ditahan polisi setempat (2003)

3. *Masifitas kekerasan: Perhutani, Konflik Petani Jawa dan Kekerasan Terhadap Petani di Indonesia*

"Yaimin, mati ditembak aparat keamanan hutan di hutan jati Perhutani KPH Madiun Selasa kemarin (6 Mei 2008). Di dada Yaimin bersarang 4 peluru. Yaimin diduga

⁷⁶⁴ *Siaran Pers Tim Advokasi untuk Rakyat Manggarai* (WALHI, IMPARSIAL, KONTRAS, TAPAL, SKEPHI, STN, AMAN, PRD, PBHI, YLBHI, LMND, ELSAM, FSPI, RACA, SPM, SANKARI, PETANI MANDIRI), 11 Maret 2004.

⁷⁶⁵ *Mencoba [lagi] Menjadi Orang Manggarai: Rekaman Kejahatan Operasi Kehutanan di Manggarai Nusa Tenggara Timur*, Kertas posisi Tim Advokasi untuk Rakyat Manggarai, 2004

*mencuri kayu bersama rekan-rekannya. Warga membantah Yaimin bergerombol di hutan, Yaimin hanya sendirian, menurut mereka. Empat peluru! Untuk Yaimin seorang diri. Belum genap 2 minggu berselang, tanggal 23 April 2008 tiga orang pencari kayu ditembak di hutan jati Perhutani KPH Bojonegoro. Dua tewas, satu orang kini dalam kondisi kritis”.*⁷⁶⁶

Konflik agraria dan sumberdaya alam di Jawa tidak dapat dilepaskan dari peran perum Perhutani, sebuah badan usaha milik negara yang menguasai sebagian besar hutan Jawa. Lahan yang dikuasai oleh perhutani adalah lahan-lahan perkebunan yang dikuasai dan dikelola oleh Belanda sebelum kemerdekaan hingga proyek nasionalisasi Soekarno (1960-an). Penguasaan jutaan hektar lahan oleh perhutani di Jawa menjadi masalah ketika manusia bertambah dan lahan tetap. Petani di Jawa menjadi *landless*, mempunyai lahan dibawah dua hektar atau tidak sama sekali.

Dalam catatan Lidah Tani, paling tidak sejak 1998-2006, telah terjadi 57 Kasus Kekerasan dan pelanggaran HAM menimpa petani di Jawa yang dilakukan oleh Polisi kehutanan dan Polri. Dari 57 kasus tersebut, 10 kasus merupakan kasus penganiayaan dan 51 kasus penembakan yang menyebabkan 69 orang luka dan 31 orang meninggal dunia.⁷⁶⁷

Kekerasan terhadap petani di Jawa dapat menjadi potret bagi keseluruhan kekerasan yang tidak di Indonesia. Sepuluh tahun terakhir, ratusan konflik agraria dan sumberdaya alam di Indonesia disikapi dengan kekerasan oleh aparat keamanan, TNI/Polri, Polisi Hutan dan Satpol PP. hal ini disebabkan karena konflik disikapi secara sektoral oleh pemerintah dan lembaga negara lainnya. Tidak ada satu lembaga pun yang punya hak veto dalam penyelesaian konflik. Disatu kasus Pemda memberi hak kepada masyarakat sementara departemen ESDM memberi rekomendasi kepada perusahaan. Di kasus lain departemen pertanian ingin memproteksi petani, sementara pemda memberi izin kepada perkebunan. Di lain kasus, BPN belum memberi HGU kepada perusahaan tapi *land clearing* dan penggusuran sudah dilakukan oleh perusahaan. Konflik antar lembaga sektoral akhirnya diselesaikan melalui tangan aparat keamanan dengan mengorbankan nasib rakyat petani.

Dalam catatan KPA pada kekerasan yang terjadi di 19 propinsi di Indonesia, sejak 1998 masih masif terjadi beragam tindak kekerasan yang dilakukan terhadap kaum tani dan aktivis-aktivis pembelanya itu meliputi penganiayaan hingga pembunuhan, teror dan intimidasi hingga penembakan, dan pembakaran rumah/pondok hingga pembatasan dan pembakaran tanaman.

- Tindak penganiayaan di 41 kasus sengketa/konflik agraria, yang menimpa sedikitnya 479 orang petani dan aktivis pembela petani;

⁷⁶⁶ "Protes Keras Terhadap Pembunuhan Rakyat Desa Sekitar Hutan Oleh Perum Perhutani," Lidah Tani, Blora, Mei 2008.

⁷⁶⁷ Kumpulan berita media massa dan laporan ditabulasi oleh Lidah Tani dan LBH Semarang.

- Pembunuhan terhadap petani di 14 kasus sengketa/konflik agraria, yang meminta korban jiwa sedikitnya 19 orang;
- Penembakan terhadap petani/rakyat di 21 kasus sengketa/konflik agraria, yang terjadi pada sedikitnya 134 orang petani dan aktivis pembela petani;
- Penculikan terhadap petani dan aktivis pembela petani di 7 kasus sengketa/konflik agraria, yang menimpa sedikitnya 25 orang petani dan aktivis pembela petani;
- Penangkapan terhadap petani dan aktivis pembela petani di 77 kasus sengketa/konflik agraria, yang terjadi sedikitnya pada 936 orang petani dan aktivis pembela petani;
- Tindak pembakaran dan perusakan terhadap rumah atau pondok-pondok petani di 21 kasus sengketa/konflik agraria, yang terjadi sedikitnya pada 275 buah rumah atau pondok petani;
- Perusakan, pembabatan dan pembakaran tanaman milik petani di 17 kasus sengketa/konflik agraria di atas lahan yang luasnya tidak kurang dari 307.109 hektar pertanian rakyat;
- Teror-teror secara langsung terhadap petani dan aktivis pembela petani di 140 kasus sengketa/konflik agraria, yang dialami oleh tidak kurang dari 1.224 orang petani dan aktivis pembela petani;
- Tindakan intimidasi langsung terhadap petani dan aktivis pembela petani di 184 kasus sengketa/konflik agraria, yang dialami oleh tidak kurang dari 1.354 orang petani dan aktivis pembela petani;
- Serta tindak kekerasan lainnya, termasuk penghilangan orang dan perkosaan, terhadap petani dan aktivis pembela petani di 76 kasus sengketa/konflik agraria.
- Dalam kategori ini 14 orang petani dan aktivis pembela petani dinyatakan hilang tak berbekas hingga sekarang dan seorang perempuan petani mengalami tindak kekerasan dalam bentuk perkosaan.⁷⁶⁸

4. Aset Warisan Tentara Penjajah, Penguasaan Lahan dan Bisnis Militer

Konflik Angkatan Laut dengan masyarakat Alas Tlogo telah ada sejak tahun 1965. Lahan yang ditempati oleh masyarakat untuk tinggal dan berkebun di klaim sebagai aset milik Angkatan Laut yang akan digunakan untuk pusat latihan tempur TNI AL. Demi mengusir masyarakat dari tanah kehidupannya TNI AL melakukan intimidasi dan puncaknya pada tahun 2007 terjadi penembakan yang menewaskan lima orang meninggal dunia dan enam orang luka berat. Dari hasil investigasi kontras, ditemukan bahwa motif pengosongan lahan bukan untuk kepentingan pelatihan tempur semata, tapi ditemukan adanya penyewaan lahan ke PT. Rajawali plus pengamanan terhadap penyewa.

Tidak berbeda dengan di Alas Tlogo konflik lahan antara masyarakat dengan TNI AU Atang Sanjaya di Rumpin Jawa Barat, ditemukan pula indikasi adanya bisnis tambang pasir diatas lahan tersebut. Tidak

⁷⁶⁸ Noer Fauzi, "Restitusi Hak atas Tanah: Mewujudkan Keadilan Agraria di masa Transisi", diunduh dari http://www.kpa.or.id/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=26&&Itemid=77

jauh dari Rumpin, di Bojong Kemang Kabupaten Bogor, TNI mengklaim bahwa tanah yang ditempati warga adalah milik TNI AU. Sehingga masyarakat harus menyingkir karena TNI AU ingin memperluas Pangkalan AU. Menurut masyarakat tanah tersebut adalah milik mereka, pada masa penjajahan Jepang (1940-1945), tentara angkatan udara Jepang memang pernah menyewa lahan mereka untuk kepentingan menyembunyikan pesawat dan lahan tersebut menjadi milik mereka kembali paska Jepang angkat kaki dari Indonesia.

Selain aset-aset bermasalah, bisnis pem-*backing*-an kegiatan tambang ilegal juga marak terjadi di berbagai daerah, Sebuah perusahaan pertambangan batu bara di Kalimantan Selatan yang melibatkan sebuah koperasi berbasis militer untuk menyediakan keamanan guna memperlancar kegiatannya dengan para penambang illegal di area konsesi tersebut. Pihak militer mengorganisir para penambang illegal, menggunakan kekerasan dan intimidasi untuk menjaga mereka, dan menjadi '*broker*' hasil tambang batu bara illegal ini. Pejabat militer menolak untuk mengambil tindakan tegas atas kegiatan ini atau menghukum yang terlibat.⁷⁶⁹ Kegiatan serupa terjadi pada penambang ilegal di Pongkor Jawa Barat, aparat TNI diduga menjadi beking para penambang liar.⁷⁷⁰

Peran-Peran Aktor Keamanan dalam Eksploitasi Sumber Daya Alam, Konflik Ulayat dan Masyarakat Adat

Aktor keamanan di Indonesia terdiri dari aktor keamanan militer (TNI) dan aktor keamanan sipil (Polri, Polisi Kehutanan, Satpol PP) dan aktor keamanan swasta yang dibina oleh polisi dan militer baik secara angkatan maupun personal. Peran aktor keamanan swasta mulai merebak saat adanya ketidakstabilan keamanan karena melemahnya peran militer dan polisi paska 1998. Di bagian lain, aktor keamanan swasta ini digunakan guna menghindari tuntutan pelanggaran hak asasi manusia.

Secara sederhana, peran aktor keamanan dalam eksploitasi Sumberdaya alam (baca: bisnis aktor keamanan) dilihat dari kasus-kasus konflik agraria dan sumberdaya alam mempunyai peran sebagai berikut:

1. Aktor keamanan menjadi alat yang digunakan oleh pemerintah dan atau modal dalam merebut, mengusur lahan masyarakat saat eksplorasi dan eksploitasi akan di mulai.
2. Aktor keamanan menjadi alat penjaga kestabilan dan keberlangsungan pembangunan, usaha dan modal.
3. Aktor keamanan adalah aktor utama konflik dalam konflik langsung mereka dengan masyarakat berkaitan dengan bisnis angkatan dan penggunaan aset militer untuk bisnis.

⁷⁶⁹ Laporan Human Right Watch 2003, (HRW, 2003)

⁷⁷⁰ http://radar-bogor.co.id/index.php?ar_id=MjY2NDc=&click=MTc4

Dalam teori tiga kaki bisnis militer; bisnis institusional, bisnis non institusional dan ekonomi kriminal/bisnis kelabu,⁷⁷¹ ketiga peran aktor diatas dapat diterapkan. Sekalipun aktor keamanan berkembang menjadi banyak namun anatominya tidak beranjak dari militer sebagai induk aktor keamanan. Polisi bahkan Satpol PP mengkopi tiga kaki bisnis tersebut.

Peran aktor keamanan sebagai alat pembuka jalan eksploitasi dan penjaga modal dapat merupakan kegiatan institusional, non institusional, maupun gabungan dari keduanya yang legal maupun ilegal. Keberbedaannya dapat menjadi kabur seiring dengan perkembangan modus bisnis operasi. Penghapusan bisnis institusional menjadikan militer dan polisi memperkuat sektor bisnis pengamanan yang "institusional" dan "legal". Operasi militer dan atau operasi penegakan hukum dan keamanan polisi dijadikan bisnis operasi. Sebagai contoh, operasi penyerangan, penggusuran dan penangkapan terhadap masyarakat dusun Suluk Bongkal di Bengkalis Riau oleh aparat Polda Riau diatas lahan yang di klaim milik PT. Arara Abadi, dapat dikatakan sebuah operasi institusional dan legal. Namun operasi ini berubah menjadi bisnis operasi, ketika perusahaan pelapor memberi dukungan dalam operasi. Bisnis non-institusional juga terlibat dalam operasi dengan turunya pengaman perusahaan yang merupakan milik purnawirawan polisi. Contoh lain yang lebih jelas dapat di lihat dari pengakuan PT. Freeport Indonesia yang mengakui membiayai operasional pengamanan militer Indonesia.

Pola lama orba dalam perekrutan purnawirawan atau mantan anggota aparat keamanan dalam bisnis non institusional, juga masih berlaku hingga sekarang. Hal ini berdampak buruk pada proses reformasi aktor keamanan secara keseluruhan. pada Agustus 18 Agustus 2008, terjadi "Tragedi Kota Bangun Berdarah" di Kutai Kertanegara Kalimantan Timur, dalam tragedi tersebut polisi menembak demonstran yang berkonflik dengan PT Arkon Mineratama. Satu orang meninggal dunia, empat orang luka-luka dan 22 orang ditangkap.

Entah berhubungan atau tidak, pada akhir agustus 2009 Kapolda Kalimantan Timur dicopot dari jabatannya (pensiun) dan pada hari itu juga Indarto menduduki jabatan sebagai anggota dewan komisaris PT Pupuk Kaltim Tbk (PKT).⁷⁷²

Problematika Hak Asasi Manusia

Secara hukum, hak asasi manusia di Indonesia diakui penuh. Ini dapat dilihat dari UUD 1945 hasil amandemen, UU. No.39 Tahun 1999 tentang hak asasi manusia, UU. 26 Tahun 2000 dan ratifikasi Konvenan hak ekonomi sosial budaya dan konvenan hak sipil politik serta ratifikasi hak perempuan dan anak, bebas diskriminasi, bebas dari penyiksaan dan lainnya.

771 Jurnal *Wacana*, Insist, Edisi 17, Tahun III, 2004, hlm. 86-87.

772 Diakses dari <http://www.tribunkaltim.co.id/read/artikel/5202>

Pun demikian, berbagai pelanggaran HAM masih terus berulang dikarenakan hanya Undang-Undang No.26 Tahun 2000 yang dapat diaplikasikan hingga tahap penghukuman. Padahal problem terbesar dari Undang-Undang No.26 Tahun 2000 adalah bahwa undang-undang ini hanya mengatur tentang pelanggaran berat HAM yaitu kejahatan terhadap kemanusiaan dan genosida. Dalam pelaksanaannya -yang tahun ini merupakan tahun ke-9- tidak satupun putusan pengadilan HAM yang menghukum pelaku pelanggaran HAM dalam kasus Timor-Timur, Tanjung Priok dan Abepura. Dalam kasus-kasus lainnya, hasil penyelidikan tidak ditingkatkan pada tahap penyidikan di Kejaksaan Agung dengan alasan tidak cukup bukti dan tidak terpenuhinya unsur (kasus Wasior, Wamena, Mei 1998, TSS dan penculikan).

Berbagai kasus pelanggaran HAM yang utamanya disebabkan oleh perebutan sumberdaya alam dan agraria, dianggap sebagai pelanggaran biasa, pelanggaran disiplin polisi (kasus Bulukumba), militer (kasus Kulon Progo) atau bahkan dianggap bukan pelanggaran karena sudah sesuai protap atau merupakan usaha membela diri (kasus Tambolongan, Suluk Bongkal Riau, Kontu-Muna dan kasus Manggarai).

Cobalah dibayangkan, untuk membuktikan bahwa telah terjadi pelanggaran berat HAM maka diperlukan terpenuhinya unsur sistematis, yang di terjemahkan secara kaku harus adanya perintah lisan/tertulis yang didalamnya tertulis atau terucap perintah untuk melakukan pembantaian, pembunuhan, penculikan atau penyiksaan. Ini menyebabkan sebuah perintah untuk mengamankan wilayah, perusahaan, perkebunan yang dalam pelaksanaan perintah tersebut menyebabkan berbagai bentuk pelanggaran HAM; penyiksaan, penghilangan nyawa dan musnahnya sumber-sumber kehidupan, tidak dapat dianggap pelanggaran HAM. Sekalipun tidak cukup adanya pengawasan atas pelaksanaan dari pemberi perintah.

Demikianlah, maka sesungguhnya pelaksanaan hak asasi manusia bukan hanya merupakan pelaksanaan terhadap hukum perundangan. Perlindungan, penghargaan dan pemenuhan hak asasi manusia memerlukan adanya perpektif dan nilai yang dianut para penegak hukum; komnas HAM, polisi, kejaksaan dan lembaga peradilan.

Advokasi OMS Konflik Sumber Daya Alam, Konflik Ulayat dan Masyarakat Adat

Advokasi sumber daya alam, konflik ulayat, dan masyarakat adat makin menguat pada era 1980-an. Advokasi yang bermula pada penanganan konflik-konflik yang bermunculan menemui titik jenuh karena konflik cenderung tidak berkurang. Advokasi legal sebagai satu pilihan aman dalam masa orba mulai dikaji ulang. WALHI misalnya. "Sejak WALHI menggunakan hak gugatnya dalam rimba raya peradilan Indonesia, belum satupun gugatan-gugatan tersebut yang dimenangkan secara utuh. Pada sebagian kecil kasus sebagian saja tuntutan WALHI diterima oleh majelis Hakim dan pada kasus-kasus lain justru gugatan-gugatan itu ditolak dan dikalahkan".⁷⁷³

773 Andhiko, SH. *Advokasi Lingkungan Melalui Jalur Peradilan* [analisa perkara WALHI], WALHI, Maret 2008

Oleh karena itu organisasi masyarakat sipil mencari sumber masalah konflik dan mencoba menyelesaikan dari sumbernya. Organisasi masyarakat sipil yang bergerak pada penyelesaian masalah-masalah agraria sepakat bahwa kunci dari masalah agraria adalah adanya sebuah "reformasi agraria sejati" dan dijalankannya Undang-Undang No.5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria.

Senada dengan itu, WALHI melihat bahwa sumber dari konflik sumber daya alam dan kerusakan lingkungan adalah krisis kedaulatan dan keadilan. Untuk itu perlu dilakukan reformasi pengelolaan lingkungan hidup secara keseluruhan, yaitu: ⁷⁷⁴

Pertama: mempertegas kembali mandat negara sesuai dengan tujuan pembentukan negara republik indonesia untuk melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dengan demikian negara ditempatkan untuk menjamin hak asasi manusia, hak sipil politik dan ekonomi sosial budaya.

Kedua: melakukan penataan kembali relasi antara negara, modal dan rakyat. Dalam relasi ini, rakyat harus ditempatkan sebagai kepentingan utama. Hak Menguasai Negara (HMN) harus ditundukan dalam hak asasi warga negara. Sehingga hak asasi warga dalam akses terhadap sumber-sumber kehidupan, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya harus dijadikan sarana utama dan tujuan akhir dari HMN. Dengan demikian peran modal bersifat sekunder dan komplementer, bukan substitusi pengelolaan oleh rakyat.

Ketiga: mengembangkan kemandirian ekonomi dan membebaskan diri dari hutang luar negeri. Ketergantungan negara terhadap utang luar negeri menyebabkan defisit kedaulatan dan negara-negara kreditor, lembaga keuangan internasional leluasa mendiktekan kebijakan-kebijakan perekonomian yang menguntungkan perusahaan transnasional. Untuk itu pemerintah harus segera melepaskan ketergantungan terhadap utang luar negeri dan mengutamakan penyiapan prasarana bagi potensi *entrepreneur* lokal potensi ekonomi rakyat serta agenda penghapusan hutang luar negeri.

Keempat: resolusi konflik agraria-sumber daya alam harus mengacu pada upaya penguatan ketahanan dan keberlanjutan ekologi sosial yang didalamnya terkandung hak-hak rakyat yang terabaikan. Dalam penyelesaian konflik harus ada pemulihan hak-hak rakyat sehingga melalui penyelesaian konflik ini sebagai upaya menyeimbangkan neraca kedaulatan dan keadilan, negara akan memperoleh legitimasi dan dukungan untuk melakukan pembaharuan pengelolaan lingkungan hidup.

774 Selengkapnya lihat: *Reformasi Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Kertas Posisi WALHI No.2 September 2004

Kelima: pembaharuan kelembagaan. Selama ini kelembagaan pemerintah pengelola lingkungan hidup hanya tidak mampu berfungsi secara efektif karena sifat kewenangan yang terbatas pada pengkoordinasian kebijakan sektor dalam lingkungan hidup ditingkat nasional. Dalam penentuan kebijakan kepentingan lingkungan hidup selalu dimarginalkan dibawah kepentingan sektor yang beroreintasi eksploitasi dan skala besar. Untuk itu reformasi kelembagaan harus dilakukan. (a) Kelembagaan yang terkait dengan kebijakan makro lingkungan hidup harus diletakan dalam satu portofolio koordinasi ditingkat nasional. (b) Menetapkan kelembagaan yang memiliki fungsi perlindungan dan konservasi lingkungan yang kewenangannya meliputi perencanaan, penetapan baku mutu, mitigasi dampak penurunan kualitas lingkungan dan rehabilitasi. Fungsi pengawasan dan penegakan hukum lingkungan perlu diintegrasikan hingga berwenang untuk penundaan ijin operasi sementara jika diduga terjadi pelanggaran hukum lingkungan. (c) Mengintegrasikan kelembagaan yang memiliki fungsi menjamin akses terhadap pemanfaatan lingkungan yang adil dan berkelanjutan. Sebagai konsekuensinya perlu dikaji ulang dan perampingan kelembagaan sektoral yang ada saat ini. Idealnya seluruh kelembagaan sektoral berada satu atap mulai dari perijinan, perencanaan, pelaksanaan dan monitoring. Lembaga ini harus berkoordinasi dan bersinergi secara erat dengan lembaga poin (b).

Keenam: reformasi perundang-undangan diperlukan karena tidak adanya kesamaan cara pandang terhadap lingkungan hidup sebagai penyangga kehidupan. Hal ini berakar pada pemahaman parsial sehingga menimbulkan pendekatan sektoral dan jangka pendek dalam pengelolaannya. Reformasi dalam bidang ini membutuhkan tiga undang-undang payung yaitu: 1) undang-undang untuk melaksanakan reforma agraria. 2) undang-undang yang mengatur pengelolaan agraria dan sumberdaya alam dengan mengacu pada asas kehati-hatian, keadilan antar dan intra generasi, kepastian hukum, perlindungan masyarakat adat, keterbukaan, keterpaduan antar sektor dan keberlanjutan. 3) undang-undang yang memiliki wewenang untuk perlindungan lingkungan dan sumber-sumber kehidupan rakyat.

Selain enam agenda yang harus dilakukan untuk menyelesaikan krisis kedaulatan dan keadilan, advokasi langsung terhadap rakyat perlu tetap dilanjutkan. Dengan membangun organisasi rakyat dan perlawanan di wilayah ekologi genting serta membangun kesadaran rakyat akan bencana yang ditimbulkan akibat salah urus lingkungan hidup.

Kelemahan, Kekuatan, Tantangan dan Kesempatan dalam Mengadvokasi RSK dan Konflik Sumber Daya Alam

Reformasi sektor keamanan tidak dalam kerangka besar advokasi lingkungan hidup, tidak dapat berdiri sendiri. Hal ini disebabkan oleh karena sektor keamana merupakan salah satu saja aktor yang dalam konflik sumber daya alam. Dalam banyak kasus aktor keamanan hanya menjadi alat modal dan negara artinya merupakan

aktor perantara dan bukan aktor utama. Jika reformasi dilakukan hanya pada sektor ini, dalam jangka panjang tidak serta merta berpengaruh pada konflik sumber daya alam. Menjadikan TNI/POLRI sebagaimana fungsinya berada pada kontrol negara, sementara negara berada pada kontrol korporasi tidak mengubah keadaan. Modal memang tidak dapat langsung memerintah aktor keamanan, namun melalui negara, modal akan mengontrol sektor keamanan. Aktor keamanan menjadi alat yang diperintah negara untuk menjaga kepentingan korporasi dan konflik akan tetap berlangsung.

Pun demikian, untuk agenda jangka pendek, reformasi sektor keamanan penting dilakukan. agenda-agenda tersebut di antaranya:

1. Memutus hubungan langsung antara aktor keamanan, korporasi ataupun aktor konflik lainnya. Hal ini mungkin dilakukan dengan merambu aktor keamanan menjadi pihak netral bukan bagian pada konflik agraria dan sumberdaya alam, sehingga rakyat tidak selalu menjadi pihak yang dikorbankan, dikriminalisasi dan disalahkan.
2. Peraturan perundangan tentang hak asasi manusia perlu di perkuat menjadi aplikatif pada seluruh aspek hak asasi manusia, hak sipil politik, ekonomi sosial budaya dan hak asasi rakyat secara keseluruhan dengan membuat instrumen-instrumen pendukungnya.
3. Pelanggaran hukum dan hak asasi manusia patut di tegakan. Sehingga efek jera dan pendidikan yang dimaksudkan dalam penghukuman dapat terpenuhi. Hingga akhirnya aktor keamanan TNI/Polri/Polhut/Satpol PP tidak semata-mata menjalankan hukum. Untuk agenda ini maka diperlukan pula itikad baik sehingga internalisasi nilai hak asasi manusia dimiliki oleh aparat penegak hukum dan peradilan.
4. Selama sepuluh tahun terakhir, reformasi di tubuh TNI mengalami pemajuan pada bidang beberapa bidang seperti larangan bisnis TNI dan penarikan militer dalam kegiatan politik. Pun demikian tantangan yang sangat besar masih ada terkait dengan struktur Komando Teritorial yang tetap dipertahankan oleh Angkatan Darat. Dalam beberapa kasus komando teritorial masih aktif melakukan pemantauan dan pelebelan pada gerakan tani, nelayan dan masyarakat adat. Membiarkan Komando Teritorial seperti membiarkan macan mengintip menunggu mangsa lengah.
5. Konflik Angkatan Udara dan Laut dengan petani dan nelayan juga masih terjadi. Kasus di Alas Tlogo dan Rumpin memperlihatkan bahwa konflik bukan karena militer ingin mengamankan asetnya untuk keperluan pangkalan dan pelatihan tapi juga demi kepentingan bisnis perkebunan dan pertambangan diatas lahan mereka. Untuk itu perlu dikaji ulang aset-aset TNI bermasalah yang bersumber pada aset warisan penjajah Belanda dan Jepang.
6. Paska reformasi, pemisahan polri dari tubuh militer, Kepolisian Republik Indonesia menjadi aktor terdepan dalam konflik berhadapan dengan masyarakat sipil. Terlebih setelah penarikan TNI dari pengamanan aset-aset strategis negara dan dialihkan ke Polisi. Pemisahan ini tidak serta merta menjadikan Polri polisi sipil, sifat bawaan ABRI masih kental melekat. Dalam berbagai kasus yang terjadi, polisi menggunakan serangan secara langsung kepada masyarakat sipil seperti berhadapan dengan kelompok musuh. Keberadaan Kopolnas di satu sisi mempunyai dampak positif kepada masyarakat

untuk berani melaporkan kesewenangan polisi. Namun sikap koporatif Kompolnas dalam menyelesaikan kasus, mendorong penyelesaian internal dalam tubuh Polri berdampak negatif bagi penurunan tindak pelanggaran dan kekerasan yang dilakukan polisi. Terlebih penyelesaian internal tidak dapat termonitor oleh masyarakat umum.

Penutup dan Kesimpulan

Reformasi Sektor Keamanan tanpa perubahan tatanan ekonomi dunia tidak berarti banyak bagi konflik sumber daya alam. Sektor keamanan profesional tetap akan menjadi penjaga modal melalui kekuasaan negara. Oleh karena itu, reformasi sektor keamanan perlu dijalankan seiring penyelesaian krisis kedaulatan dan keadilan.

Shu-Cho-Kan pernah berkata: Kalau rakyat Lampung tidak suka sama tentara Dai Nippon, mereka boleh berangkat ke lain tempat.⁷⁷⁵

Daftar Pustaka

- http://radar-bogor.co.id/index.php?ar_id=MjY2NDc=&click=MTc4
- <http://www.tribunkaltim.co.id/read/artikel/5202>
- <http://www.kapanlagi.com/h/uu-perkebunan-dianggap-gagal-bawa-kesejahteraan.html>
- "Protes Keras Terhadap Pembunuhan Rakyat Desa Sekitar Hutan Oleh Perum Perhutani". *Lidah Tani*. Blera, Mei 2008.
- *Mencoba [lagi] Menjadi Orang Manggarai: Rekaman Kejahatan Operasi Kehutanan di Manggarai Nusa Tenggara Timur*. Kertas posisi Tim Advokasi untuk Rakyat Manggarai, 2004.
- *Reformasi Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Kertas Posisi WALHI No.2. September 2004
- Andhiko, SH. *Advokasi Lingkungan Melalui Jalur Peradilan*. Analisa perkara WALHI. Maret 2008.
- Fauzi, Noer. "Restitusi Hak atas Tanah: Mewujudkan Keadilan Agraria di masa Transisi". http://www.kpa.or.id/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=26&&Itemid=77
- Jurnal Wacana*, Insist, Edisi 17. Tahun III, 2004.
- Laporan Human Right Watch 2003*. HRW, 2003.
- Malaka, Tan. *Dari Penjara ke Penjara II*. Teplok Press, 2000.
- Saleh, Ridha. *Dari Insidental ke Perlawanan Terorganisir*. WALHI, 2003.

⁷⁷⁵ Tan Malaka, *Dari Penjara ke Penjara II*, (Teplok Press, 2000), hlm. 279

- Sangaji, Arianto. "Historis Korporatokrasi di Indonesia". *Jurnal Tanah Air*. WALHI, Januari 2009.
- Setiawan, Dani dan Longgena Ginting. "Ekonomi Partikelir di Era Neokolonialisme". *Jurnal Tanah Air*. WALHI, Januari 2009.
- Siaran Pers Tim Advokasi untuk Rakyat Manggarai* (WALHI, IMPARSIAL, KONTRAS, TAPAL, SKEPHI, STN, AMAN, PRD, PBHI, YLBHI, LMND, ELSAM, FSPI, RACA, SPM, SANKARI, PETANI MANDIRI). 11 Maret 2004.
- Siaran Pers WALHI. *Pembakaran Hutan: Cenderung Menyalahkan Petani Tradisonal*. 29 Agustus 2006.
- Siregar, Raja P. dkk. *Politik Air: Penguasaan Asing Melalui Utang*. WALHI-KAU, 2004.
- Surya, Teguh M. *Catatan UU MINERBA*. Tidak dipublikasi. 2009.
- UUD 1945
- WALHI. *Menuju Keadilan Ekologis: Laporan Pertanggung jawaban Eksekutif Nasional WALHI 2005-2008*. WALHI, 2008.
- Widoyoko, Danang. "Mempertanyakan Restrukturisasi Bisnis Militer dalam Praktek-Praktek Bisnis Militer". Dalam Moch. Nurhasim (Ed.). *Praktek-Praktek Bisnis Militer: Pengalaman Indonesia, Bruma, Filipina dan Korea Selatan*. Jakarta: The Ridep Institute/FES, Desember 2003.
- Ya'kub, Ahmad. *Konflik Agraria: Tinjauan Umum Kasus Agraria di Indonesia*. Federasi Serikat Petani Indonesia, 2007.

Satpol PP dan Problem Kekerasan di Perkotaan

Nurkholis Hidayat

Pendahuluan

Kekerasan yang ditunjukkan aparat Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) menjadi sorotan banyak kalangan. Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) menjadi aktor utama yang hadir menampilkan praktek-praktek kekerasan dalam keseharian kita. Di perkotaan, mereka menggantikan dominasi militer dan polisi yang selama ini akrab dengan tindak kekerasan. Berbagai kekerasan dalam operasi penggusuran, penggarukan, razia kaum papa, telah menjadikan Satpol PP musuh utama masyarakat miskin. Demikian Laporan Akhir Tahun LBH tahun 2006.

Di era Orde Baru, ia menjadi bagian tak terpisahkan dari kontrol ketat rejim terhadap kebebasan masyarakat sipil. Adopsi atas paradigma dan praktek-praktik militeristik menjadi bagian dari sejarah berkembangnya Satpol PP. Ia tumbuh dan besar bersama watak tersebut. Kini, Satpol PP lebih sering hadir sebagai musuh masyarakat karena berbagai kesewenang-wenangan yang kerap kali dilakukan. Pertanyaannya, apakah masalah itu muncul karena problem regulasi/kebijakan? Atau muncul karena tindakan individual anggota yang sewenang-wenang? Tulisan ini mencoba mengkaji kembali semua tanda tanya tersebut.

Dalam kajian LBH Jakarta mengenai sepak terjang Satpol PP di Jakarta tahun 2007, kedua permasalahan di atas ditemui. Di tingkat regulasi, sebenarnya telah ada regulasi yang mengatur pedoman perilaku hingga protap bagi Satpol PP. Namun, prosedur tetap ini tidak cukup memadai untuk mencegah terjadinya pelanggaran. PP No. 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4428) menyatakan dalam bertindak polisi pamong harus menghormati HAM. Namun ketika diturunkan dalam ketentuan mengenai Prosedur Tetap, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2005 Tentang Pedoman Prosedur Tetap Operasional Satuan Polisi Pamong Praja justru memberikan peluang terjadinya pelanggaran. Belum lagi mengenai kesesuaian aturan protap di sejumlah kota yang dikeluarkan Gubernur.

Kewajiban penghormatan atas HAM sebagaimana tercantum dalam pedoman tidak cukup memerinci ketentuan-ketentuan dan kewajiban dasar negara atas HAM. Akibatnya jarang sekali petugas atau pejabat Satpol PP yang memahami prinsip-prinsip dasar HAM dan implementasinya. Hal inilah yang pada gilirannya menyebabkan munculnya pelanggaran ditingkat implementasi oleh pejabat dan anggota Satpol PP. Masalah lain muncul, menyangkut ketidakjelasan aturan pelaksanaan (*code of conduct*) khususnya terkait pertanggungjawaban aktor (komando) ketika berbagai pelanggaran yang terjadi. Hal ini menyebabkan mandulnya hukum untuk menjangkau berbagai pelanggaran yang dilakukan Satpol PP. Polisi kerap kali enggan dan mengaku kesulitan memproses laporan masyarakat terkait perilaku Satpol PP yang *abusive*.

Kini, Semua itu menjadi lebih buruk ketika pemerintah provinsi memperketat kontrol dan memperkuat rezim ketertiban dengan regulasi yang lebih luas dan lebih keras. Banyak kalangan mulai dari akademisi, rohaniawan, sampai lembaga negara seperti komnas HAM bersuara keras mengenai munculnya ancaman yang lebih besar lewat disahkannya perda 8 tahun 2007 tentang ketertiban umum.

Disahkannya Revisi Perda No. 11 Tahun 1988 menjadi Perda 8 Tahun 2007 menunjukkan bagaimana produk hukum telah memberi justifikasi dan legitimasi bagi semakin lapangnya tindakan refresif melanggar HAM yang kerap kali dilakukan anggota Satpol PP. Didukung oleh alokasi anggaran sektor ketentraman dan ketertiban dalam APBD yang besar berikut tingkat kebocorannya, praktek pungli dan korupsi, menyertai tindakan penangkapan, penahanan secara sewenang-wenang, perusakan, penjarahan harta benda, penggarukan masyarakat miskin dan penggusuran rumah dan alat usaha masyarakat miskin. Semuanya dibungkus dalam satu kebijakan untuk memerangi masyarakat miskin kota.

Melihat keseluruhan masalah tersebut diatas, kiranya kinilah saatnya mencoba memberikan tekanan kepada pengambil kebijakan untuk melakukan langkah-langkah strategis, efektif dan efisien untuk melakukan reformasi institusi atau pembenahan institusi satuan polisi Pamong Praja. Sebelumnya, beberap inisiatif telah dilakukan, seperti yang dilakukan LBH Jakarta dalam beberapa kesempatan mencoba mendialogkan masalah ini dengan pemerintah DKI Jakarta dan pemerintah pusat untuk mencari akar permasalahan dan mencoba mencari jalan keluar atas masalah-masalah Satpol PP.

Meletakkan keberadaan Satpol PP dalam kerangka reformasi sektor keamanan merupakan satu hal yang mungkin baru terpikirkan belakangan ini. Hampir semua fokus reformasi sektor keamanan ditujukan pada militer khususnya TNI dan Polri, namun sedikit perhatian masyarakat sipil, donor, dan *stakeholder* lainnya bagi keberadaan Satpol PP. Oleh karena itu, tulisan ini juga akan melihat bagaimana relevansinya dan menimbang langkah-langkah yang paling tepat dan memungkinkan dalam pengintegrasian reformasi Satpol PP yang sejalan dengan reformasi sektor keamanan lainnya.

Payung Hukum dan Sejarah Keberadaan Satpol PP

a. Sejarah

Sejarah polisi Pamong Praja tidak bisa dipisahkan dari lahirnya konsep kepolisian secara keseluruhan pada era kolonial. Konsep kepolisian pertama kali diperkenalkan oleh Gubernur Jendral Inggris, Raffles⁷⁷⁶, tidak lama dengan sejarah kelahiran konsep kepolisian modern Inggris.⁷⁷⁷ Masyarakat pra kolonial nusantara sendiri tidak mengenal konsep ini, melainkan lebih mengenal konsep militer dalam subkulturnya, seperti perwira, ksatria, dan bhayangkara⁷⁷⁸.

Berbeda dengan tujuan konsep kepolisian modern Inggris yang menjawab kebutuhan masyarakat yang sedang mengalami perubahan besar yang diakibatkan oleh revolusi industri, di nusantara seperti di daerah koloni lainnya, kehadiran institusi kepolisian didasari oleh kebutuhan yang mendesak dari penguasa kolonial untuk mengamankan daerah baru yang berhasil mereka kuasai. Kebutuhan ini bisa juga didefinisikan sebagai proses *state making* dalam daerah koloni.

Proses *state making* diteruskan oleh pemerintahan kolonial Belanda yang lebih dikenal dengan *Pax Neerlandica*, dimana penguasa kolonial ingin menormalisasi kehidupan masyarakat daerah yang baru dikuasainya.⁷⁷⁹ Normalisasi dalam masyarakat diwujudkan dengan penataan ulang struktur dan budaya masyarakat agar sesuai dengan kebutuhan ekspansi ekonomi pemerintahan kolonial. Titik beratnya bagi penguasa adalah menguasai sekaligus mempertahankan akses sumber daya alam dan manusia yang dinilai mutlak untuk pembangunan infrastruktur penunjang ekonomi dan ekspansi ekonomi kolonial. Di titik inilah kepolisian menjadi sangat penting. Karenanya Gubernur Jenderal mempunyai kekuasaan absolut terhadap lembaga kepolisian. Ia menjalankan fungsi represif atas gangguan ketertiban dan keamanan dan sekaligus memberikan hukuman dan efek jera terhadap pelaku. Kantor polisi pun kemudian mempunyai fungsi lainnya yakni sebagai ruang pengadilan, ruang tahanan, sekaligus ruang siksa, dan panggung eksekusi.⁷⁸⁰

Selanjutnya konsentrasi kekuasaan kepolisian yang nyaris absolut dibawah kendali Gubernur Jendral, dibatasi dengan berdirinya Mahkamah Agung Hindia Belanda (*Hoogerrechtshof*). Organisasi kepolisian kolonial kemudian dikembangkan menjadi: *Pertama* Polisi pamong praja (*Bestuurpolitie*) yang ditempatkan menjadi bagian dari pemerintahan pribumi yang didukung oleh kepala-kepala desa, para penjaga malam dan agen-agen polisi yang diperbantukan pada pejabat-pejabat pamong praja. *Kedua*, Polisi umum (*Algemeene Politie*) yang merupakan kesatuan khusus dan berfungsi untuk menyelenggarakan kegiatan-kegiatan kepolisian. *Ketiga*, polisi

776 Tahun 1814, Raffles mengeluarkan peraturan tentang Usaha Justisi pada Pengadilan Daerah di pulau Jawa dan Tata Usaha Kepolisian. Santhy M Sibarani dkk, *Antara Kekuasaan dan Profesionalisme*, (Jakarta: Dharmapena, 2001), hlm 10

777 B. Berg, *Law Enforcement: An Introduction to Police in Society*, (Boston: Allyn & Bacon, 1998)

778 Bhayangkara adalah istilah nama satuan pasukan pengawal raja pada masa kerajaan Majapahit. Indrotjahyono, "Lahirnya Kelompok Bisnis Penyandang Dana Kekuatan yang Mengaku Sayap Tengah", *Buletin Tanah Air*, No. 3, edisi September 1986.

779 M.C. Ricklefs, *A History of Modern Indonesia Since C. 1300*, (Stanford Univ Press, 1993).

780 Alwi Shahab, "Kamar Penyiksaan di Balai Kota", *Republika*, 16 November 2003

bersenjata (*Gewapende Politie*).⁷⁸¹ Untuk polisi pamong praja dan polisi umum, keduanya ditempatkan dibawah Kejaksaan (*Procureur Generaal*) pada Mahkamah Agung (*Hoogerrechtshof*) sebagai penanggung jawab tertinggi atas pemeliharaan keamanan dan ketertiban umum.

Polisi pamong praja (*Bestuurpolitie*) hadir untuk mendukung fungsi-fungsi pemerintahan pribumi yang dijalankan kepala desa dan membantu pejabat-pejabat pamong praja. Ia melekat pada fungsi pamong yang menekankan pada kemampuan memimpin warga bukan untuk mengawasi warga sebagaimana layaknya fungsi polisi modern.⁷⁸² Fungsi seperti ini diteruskan sampai era paska kolonial. Kemudian baru pada tanggal 3 Maret 1950, bertempat di Jogjakarta, akhirnya secara resmi pemerintah mendirikan Polisi Pamong Praja. Ia didirikan untuk mewadahi sebagian ketugasan pemerintah daerah.

Dalam perkembangannya, pemerintah-pemerintah daerah mempunyai tiga perangkat yang bertugas menjaga ketertiban umum, dan keseluruhannya berada dibawah Gubernur dan walikota. Yang pertama Satuan Polisi Ketentraman dan Ketertiban (TRANTIB), kedua Satuan Polisi Pamong Praja (SATPOL PP), dan ketiga Lindungan Masyarakat (LINMAS).

Aturan Hukum

Selama ini tidak ada satupun undang-undang khusus yang mengatur keberadaan Satpol PP sebagaimana kepolisian dan militer diatur secara khusus dalam satu undang-undang terpisah. Pengaturan Satpol PP masih terintegrasi dengan peraturan mengenai pemerintahan daerah. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi payung hukum tertinggi bagi keberadaan Satpol PP. Berikutnya beberapa peraturan pemerintah menjadi peraturan yang melengkapinya.

Pasal 148 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan:

- (1) Untuk membantu kepala daerah dalam menegakkan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja.
- (2) Pembentukan dan susunan organisasi Satuan Polisi Pamong Praja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Dalam UU Pemerintah Daerah ini pula ditegaskan bahwa Polisi Pamong Praja dapat diangkat sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Pasal 149 menyatakan sebagai berikut:

- (1) Anggota Satuan Polisi Pamong Praja dapat diangkat sebagai penyidik pegawai negeri sipil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁷⁸¹ Ali Subur dkk, *Pergulatan profesionalisme dan watak pretorian (catatan Kontras terhadap kepolisian)*, (Jakarta: Kontras, 2001), hlm. 4.

⁷⁸² Yesmil Anwar, "Revitalisasi Satpol Pamong Praja", *Pikiran Rakyat*, 18 Maret 2004

- (2) Penyidikan dan penuntutan terhadap pelanggaran atas ketentuan Perda dilakukan oleh pejabat penyidik dan penuntut umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (3) Dengan Perda dapat juga ditunjuk pejabat lain yang diberi tugas untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan Perda.

Konsekuensi dari kebijakan tersebut, Satpol PP diatur masih sangat bersifat umum, dan menjadi *heavy executive* karena ditafsirkan dalam wujud peraturan pemerintah. Lebih jauh, ia menjadi semakin rentan terhadap penyalahgunaan kekuasaan karena peraturan-peraturan teknis untuk mengimplementasikannya tergantung kebijakan departemen terkait dan pemerintah daerah. Kontrol DPR menjadi lemah di tingkat pusat, karena ia bersinggungan dengan pemerintahan daerah, sementara di tingkat daerah, DPRD masih terbuka untuk mengontrol penyelenggaraan perda-perda yang terkait dengan keberadaan Satpol PP.

Pedoman Satpol PP

Aturan turunan dari pasal-pasal mengenai Satpol PP dalam UU Pemerintah Daerah dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 No. 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4428).

Pedoman ini mencakup beberapa hal yang lebih detil mengenai fungsi dan kewenangan Satpol PP. Beberapa poin di bawah ini merupakan fungsi-fungsi dari Satuan Polisi Pamong Praja, yakni:⁷⁸³

Penyusunan program dan pelaksanaan ketenteraman dan ketertiban umum, penegakan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah;

1. Pelaksanaan kebijakan pemeliharaan dan penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum di Daerah;
2. Pelaksanaan kebijakan penegakan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah;
3. Pelaksanaan koordinasi pemeliharaan dan penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum serta penegakan Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dengan aparat Kepolisian Negara, Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dan atau aparatur lainnya;
4. Pengawasan terhadap masyarakat agar mematuhi dan menaati Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.

Pedoman ini memberikan batasan mengenai kewenangan Satpol PP diantaranya sebagai berikut:⁷⁸⁴

- a. Menertibkan dan menindak warga masyarakat atau badan hukum yang mengganggu

783 Pasal 4 PP No. 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja

784 *Ibid.*, Pasal 5.

- ketenteraman dan ketertiban umum;
- b. Melakukan pemeriksaan terhadap warga masyarakat atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah;
 - c. Melakukan tindakan represif non yustisial terhadap warga masyarakat atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.

Dari kewenangan tersebut, tidak ditemukan penjelasan lebih lanjut mengenai apa yang dimaksud dengan tindakan represi non yustisial. Aturan ini membuka peluang timbulnya tindakan pelanggaran hukum lainnya dan perbuatan sewenang-wenang. Perdebatan juga muncul dalam kasus-kasus kekerasan Satpol PP yang ditenggarai disebabkan oleh adanya perbedaan persepsi antara Satpol PP dengan para pembela korban-korban kekerasan Satpol PP dalam mendefinisikan aturan ini.

Pedoman Satpol PP juga memberikan kewenangan kepada Satpol PP untuk mempergunakan senjata api yang pengaturan jenis dan penggunaannya mendapatkan pengawasan dari Kepolisian Republik Indonesia.⁷⁸⁵ Oleh karenanya pedoman ini telah membuka peluang yang lebih besar bagi munculnya praktik-praktik kekerasan yang dilakukan oleh Satpol PP di Lapangan.

Kewenangan-kewenangan tersebut, dalam prakteknya seringkali menegasikan beberapa kewajiban yang harusnya dijalankan Satpol PP dalam menjalankan tugasnya, yang diantaranya sebagai berikut:⁷⁸⁶

- a. Menjunjung tinggi norma hukum, norma agama, hak asasi manusia dan norma norma sosial lainnya yang hidup dan berkembang dimasyarakat;
- b. Membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum;
- c. Melaporkan kepada Kepolisian Negara atas ditemukannya atau patut diduga adanya tindak pidana;
- d. Menyerahkan kepada PPNS atas ditemukannya atau patut diduga adanya pelanggaran terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.

Peraturan Pemerintah ini merupakan pedoman utama Satpol PP dan selanjutnya dijabarkan secara teknis dan mendetil dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2005 Tentang Prosedur Tetap Operasional Satuan Polisi Pamong Praja.

785 *Ibid.*, Pasal 18.

786 *Ibid.*, Pasal 7.

Prosedur Tetap Operasional dan Perlengkapan

Prosedur tetap diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2005 Tentang Pedoman Prosedur Tetap Operasional Satuan Polisi Pamong Praja. Prosedur Tetap Operasional Polisi Pamong Praja terdiri dari⁷⁸⁷:

- a. prosedur operasional ketenteraman dan ketertiban umum;
- b. prosedur operasional pelaksanaan penanganan unjuk rasa dan kerusuhan massa;
- c. prosedur operasional pelaksanaan pengawalan pejabat/orang-orang penting;
- d. prosedur operasional pelaksanaan tempat-tempat penting;
- e. prosedur pelaksanaan operasional patroli;
- f. prosedur operasional penyelesaian kasus pelanggaran ketenteraman, ketertiban umum dan Peraturan Daerah.

Dengan demikian Prosedur tetap operasional Satpol PP mempunyai cakupan kewenangan yang sangat luas, tidak semata menjalankan fungsi operasional ketenteraman dan ketertiban umum. Di pihak lain, kewenangan yang luas ini bahkan bersinggungan dengan kewenangan-kewenangan institusi lainnya seperti kepolisian, DLLAJ, Dinas Pertamanan, dinas-dinas dan lembaga lainnya. Gubernur dan walikota selanjutnya menjadi pejabat yang berwenang untuk menetapkan petunjuk teknis operasional di tingkat provinsi dan kotamadya.⁷⁸⁸

Berkaitan dengan segala biaya yang terkait dengan Pelaksanaan Prosedur Tetap Operasional Polisi Pamong Praja Provinsi dan Kabupaten/kotamadya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.⁷⁸⁹

Sementara itu, terkait dengan Pedoman Pakaian Dinas, Perlengkapan dan Peralatan Satuan Polisi Pamong Praja diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 35 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pakaian Dinas, Perlengkapan dan Peralatan Satuan Polisi Pamong Praja.

Pedoman ini mengatur seluruh atribut dan kelengkapan operasional satuan polisi Pamong Praja baik perorangan maupun institusional. Untuk perlengkapan perorangan, bahkan juga diberi kewenangan untuk memakai dan menggunakan senjata api.⁷⁹⁰

787 Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2005 Tentang Pedoman Prosedur Tetap Operasional Satuan Polisi Pamong Praja

788 *Ibid.*, Pasal 6.

789 *Ibid.*, Pasal 7

790 *Ibid.*, Pasal 33 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 35 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pakaian Dinas, Perlengkapan dan Peralatan Satuan Polisi Pamong Praja. Menyatakan "Senjata Api adalah berbentuk genggam dan laras panjang, senjata api berbentuk genggam antara lain, revolver yang dapat digunakan dengan peluru tajam, gas air mata, peluru hampa sedangkan laras panjang berbentuk antara lain senapan angin dan seterusnya dapat/ digunakan memakai peluru tajam, peluru hampa, peluru karet dan peluru gas"

Satpol PP sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS)

Proses Penegakan Peraturan Daerah yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja bersama-sama dengan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Kegiatan-kegiatan pokok dalam rangka penyelesaian kasus pelanggaran Peraturan Daerah yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja sebagai PPNS dapat digolongkan sebagai berikut:

- a. Dimulainya Penyelidikan
- b. Penyidikan
- c. Pemeriksaan
- d. Penindakan
- e. Penyelesaian, segel dan penyerahan berkas perkara (Tilang)

Pelaksanaan

Diketahuinya pelanggaran Peraturan Daerah (ketenteraman dan ketertiban umum) yang dilakukan adalah :

a. Penyelidikan

1. Pada prinsipnya PPNS berdasarkan pasal 149 Undang Undang Nomor Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (atas kuasa undang-undang) memiliki kewenangan untuk melakukan penyelidikan.
2. PPNS dalam rangka penyelidikan pelanggaran Perda (Trantibum) dapat menggunakan kewenangan pengawasan dan atau pengamatan untuk menemukan pelanggaran pidana dalam lingkup undang-undang yang menjadi dasar hukumnya (Perda).
3. Dalam hal tertentu PPNS bila membutuhkan kegiatan penyelidikan, dapat pula meminta bantuan penyelidik Polri.

b. Penyidikan Pelanggaran Peraturan Daerah (Trantibum)

1. Dilaksanakan oleh PPNS setelah diketahui bahwa suatu peristiwa yang terjadi merupakan pelanggaran Peraturan Daerah (Trantibum) yang termasuk dalam lingkup tugas dan wewenang sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya dalam wilayah kerjanya. Pelanggaran ketentuan Peraturan Daerah dapat diketahui dari :
 - a) Laporan yang dapat diberikan oleh :
 - 1) Setiap orang
 - 2) Petugas
 - b) Tertangkap tangan baik oleh masyarakat maupun
 - c) Diketahui langsung oleh PPNS.
2. Dalam hal terjadi pelanggaran Peraturan Daerah baik melalui laporan, tertangkap tangan atau diketahui langsung oleh PPNS dituangkan dalam bentuk laporan kejadian yang ditandatangani oleh pelapor dan PPNS yang bersangkutan.

3. Dalam hal tertangkap tangan.

Setiap anggota Satuan Polisi Pamong Praja dan PPNS dapat melaksanakan :

- a) Tindakan pertama di tempat kejadian perkara.
- b) Melakukan tindakan yang diperlukan sesuai kewenangan yang ditetapkan di dalam undang-undang yang menjadi dasar hukum Satuan Polisi Pamong Praja dan PPNS yang bersangkutan.
- c) Segera melakukan proses penyidikan dengan koordinasi dengan instansi terkait sesuai dengan bidang, bentuk pelanggaran Perda (Trantibum).

c. Pemeriksaan

Pemeriksaan tersangka dan saksi dilakukan oleh PPNS yang bersangkutan, dalam pengertian tidak boleh dilimpahkan kepada petugas lain yang bukan penyidik. Setelah diadakan pemeriksaan oleh PPNS terhadap tersangka dan tersangka mengakui telah melakukan pelanggaran Peraturan Daerah serta bersedia dan mentaati untuk melaksanakan ketentuan Peraturan Daerah tersebut sesuai dengan jenis usaha/kegiatan yang dilakukan dalam waktu 15 hari sejak pelaksanaan pemeriksaan tersebut dan mengakui kesalahan kepada yang bersangkutan diharuskan membuat surat pernyataan.

d. Pemanggilan

1. Dasar hukum pemanggilan adalah sesuai dengan ketentuan KUHAP sepanjang menyangkut pemanggilan.
2. Dasar pemanggilan tersangka dan saksi sesuai dengan kewenangan yang ditetapkan dalam undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing (Perda).
3. Yang berwenang menandatangani Surat Panggilan pada prinsipnya adalah Penyidik Pegawai Negeri Sipil Satuan Polisi Pamong Praja.
4. Dalam hal pimpinan Satuan Polisi Pamong Praja adalah penyidik (PPNS), maka penandatanganan Surat Panggilan dilakukan oleh pimpinannya selaku penyidik.
5. Dalam hal pimpinan Satuan Polisi Pamong Praja bukan penyidik (PPNS), maka surat panggilan ditandatangani oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil Polisi Pamong Praja yang diketahui oleh pimpinan.
6. Dan surat panggilannya dilakukan oleh petugas PPNS, agar yang bersangkutan dengan kewajiban dapat memenuhi panggilan tersebut (bahwa kesengajaan tidak memenuhi panggilan diancam dengan pasal 216 KUHAP).
7. Dalam hal panggilan tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah setelah dilakuan 2 (dua) kali pemanggilan, maka PPNS dapat meminta bantuan kepada penyidik Polri untuk melakukan penangkapan. Setelah tindakan penangkapan dilakukan penyidik Polri segera melakukan pemeriksaan tentang ketidak hadirannya tersangka/ saksi memenuhi panggilan tersebut. Selanjutnya penyidikan terhadap pelanggaran Perda di bidang lingkup tugas dan kewenangan PPNS dilakukan oleh PPNS.

8. Dalam hal yang dipanggil berdomisili di luar wilayah PPNS pemanggilan dilakukan dengan bantuan penyidik Polri dan pemeriksaan selanjutnya sejauh mungkin dilaksanakan oleh PPNS yang bersangkutan.
9. Surat panggilan harus sudah diterima oleh yang dipanggil selambat-lambatnya 3 (tiga) hari sebelum tanggal hadir yang ditentukan.
10. Surat panggilan harus diberi nomor sesuai ketentuan, registrasi instansi PPNS yang bersangkutan.
11. Untuk panggilan terhadap tersangka atau saksi WNI yang berada di luar negeri dimintakan bantuan kepada penyidik Polri.

e. Penangkapan

1. Pada prinsipnya Satuan Polisi Pamong Praja tidak memiliki kewenangan melakukan penangkapan, kecuali dalam hal tertangkap tangan.
2. Dalam hal tertangkap tangan karena pelanggaran Perda dan bukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja yang bersangkutan tetapi terjadi dalam lingkup wilayah kerja dan kewenangan Satuan Polisi Pamong Praja, maka kemudian diserahkan kepada Satuan Polisi Pamong Praja dan selanjutnya oleh Satuan Polisi Pamong Praja diserahkan kepada PPNS, yang bersangkutan segera melakukan pemeriksaan.
3. Dalam hal PPNS memerlukan bantuan penangkapan dari penyidik Polri maka surat permintaan bantuan penangkapan ditujukan kepada Kepala Kesatuan Polri setempat Up. Kadit Serse .

Satpol PP tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan penangkapan. Bahkan dalam kapasitasnya sebagai penyidik pegawai negeri sipil, beberapa peraturan daerah di Jakarta, seperti Perda 11 Tahun 1988 tentang Ketertiban Umum, dan Perda 4 Tahun 2004 tentang Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil tidak memperkenankan PPNS untuk melakukan penangkapan, penahanan dan pengeledahan.

- Pasal 30 ayat 3 Perda DKI No. 11 Tahun 1988 tentang Ketertiban Umum:
“dalam melaksanakan tugasnya, penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tidak berwenang melakukan penangkapan, penahanan dan/atau pengeledahan”
- Pasal 53 ayat 3 Perda No. 4 Tahun 2004 tentang Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil,
“dalam melaksanakan tugasnya, penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tidak berwenang melakukan penangkapan, penahanan dan/atau pengeledahan”

Penangkapan selama ini diatur dalam KUHAP. Pasal 1 Poin 20 KUHAP memberikan definisi atas penangkapan sebagai suatu tindakan penyidik (polisi) berupa pengekangan sementara waktu kebebasan tersangka atau terdakwa apabila terdapat cukup bukti guna kepentingan penyidikan atau penuntutan dan atau peradilan menurut cara yang diatur dalam UU.

Dalam aturan KUHAP yang berwenang untuk melakukan penangkapan adalah

1. penyidik
 - a) pejabat polisi negara minimum berpangkat ipda
 - b) pejabat pegawai negeri sipil yang diberi kewenangan khusus oleh UU, minimum berpangkat pengatur muda tingkat 1 (golongan II/b atau yang disamakan dengannya)
2. penyidik pembantu
 - a) pejabat kepolisian dengan pangkat minimum brigadir II
 - b) pejabat pegawai negeri sipil yang diberi kewenangan khusus oleh UU, minimum berpangkat pengatur muda (golongan II/a atau yang disamakan dengannya)
3. penyidik (setiap pejabat polisi)

Berdasarkan Prosedur tetap operasionalnya, Satpol PP hanya menangkap dalam kondisi tertangkap tangan. Sementara Satpol PP yang juga menjabat sebagai PPNS dapat melakukan penangkapan dengan meminta bantuan Kepolisian.

f. Penyitaan

Dasar hukum penyitaan adalah undang-undang yang menjadi dasar hukum PPNS dan tata cara diatur dalam KUHAP.

1. Surat permintaan kepada Ketua Pengadilan Negeri dibuat oleh PPNS dan disampaikan langsung kepada Ketua Pengadilan Negeri setempat dengan tembusan kepada Penyidik Polri.
2. Dalam hal PPNS memerlukan bantuan Penyidik Polri untuk melakukan penyitaan, maka PPNS meminta bantuan penyitaan kepada Penyidik Polri.
3. Penandatanganan Surat Perintah Penyitaan diatur sebagai berikut:
 - a) Dalam hal atasan anggota Polisi Pamong Praja seorang penyidik (PPNS) maka penandatanganan Surat Perintah penyitaan dilakukan oleh atasan anggota Polisi Pamong Praja selaku penyidik.
 - b) Dalam hal atasan anggota Polisi Pamong Praja bukan penyidik (PPNS) maka penandatanganan Surat Penyitaan dilakukan oleh anggota Polisi Pamong Praja yang PPNS dengan diketahui oleh atasannya.
4. Sehubungan dengan pelaksanaan penyitaan tersebut PPNS memberikan tanda penerimaan benda, selain kepada orang dari mana benda itu disita untuk dijadikan barang bukti atau dikembalikan berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri.

Kasus-Kasus Kekerasaan Satpol PP (Motif, Korban) Penangkapan dan Penahanan Sewenang-Wenang

Satpol PP sama sekali tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan penangkapan dan penahanan. Namun, dalam keseharian, Satpol PP telah melakukan penangkapan dan penahanan secara sewenang-wenang terhadap masyarakat miskin yang distigma sebagai Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS).

Beberapa kasus penangkapan dan penahanan secara sewenang-wenang atau ilegal (*arbitrary detention*) dilakukan oleh Satpol PP melibatkan institusi kedinasan yang lain, dalam hal ini ialah lokasi yang dijadikan tempat penahanan yakni Panti Sosial Kedoya dan Cipayung.

Lokasi-lokasi penahanan ini juga ditengarai telah dijalankan dengan tidak manusiawi dan tidak mematuhi serta mengikuti standar-standar internasional mengenai tempat penahanan.⁷⁹¹ Berbagai kesaksian dari korban-korban penahanan mengutarakan buruknya perlakuan petugas panti, perlakuan tidak manusiawi dan merendahkan martabat, kondisi kesehatan dan keamanan panti, serta tidak dijalkannya program-program rehabilitasi sebagaimana yang diinginkannya semula. Tindakan penangkapan dan penahanan sewenang-wenang yang dilakukan Satpol PP, dengan demikian menunjukkan adanya *abuse of power*, dimana Satpol PP telah bertindak melebihi batas kewenangannya.

Pengeledahan Sewenang-Wenang dan Pelanggaran Privasi

Satpol PP dan Trantib tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan pengeledahan. Namun, sering kali Satpol PP terlibat dalam pengeledahan secara sewenang-wenang dan melanggar hak privasi. Dalam operasi yustisi kependudukan yang digelar pemprov DKI setiap tahunnya, Satpol PP yang juga menjadi bagian dari tim gabungan bersama, petugas dinas kependudukan dan catatan sipil, kecamatan, masuk seenaknya ke rumah-rumah hunian penduduk dan tempat kost untuk memeriksa dokumen identitas kependudukan.⁷⁹² Bagi yang tidak kedapatan mempunyai KTP dan tidak mempunyai dokumen yang jelas, Satpol PP mengirim paksa ke Panti Kedoya dan membuangnya keluar Jakarta secara paksa.

Perusakan dan Pembakaran Harta Benda Milik Pribadi

Pembakaran adalah salah satu modus penggusuran pemukiman kumuh dan pasar tradisional. "Pembakaran atau bumi hangus merupakan salah satu taktik dalam operasi penertiban bangunan liar seperti bantaran kali.

⁷⁹¹ UNHCHR, *Human Rights And Prison- A Manual Human Rights Training For Prisons Officials*, (Geneva, 2003)

⁷⁹² Dikutip dari www.media-indonesia.com/berita.asp?id=117149

Dalam keadaan terpaksa, pembakaran bangunan ditempuh untuk memudahkan operasi membongkar,” demikian pernyataan Kasudin Trantib Jakarta Utara Toni Budiono.⁷⁹³ Setiap tahun kasus kebakaran perkempungan kumuh di Jakarta terus terjadi dan memunculkan spekulasi dikalangan masyarakat miskin mengenai sebab musabab kebakaran yang seringkali berkaitan dengan rencana penggusuran. Pada tahun 2002, terjadi 591 kasus kebakaran dan pembakaran dengan rincian 71% (424 kasus) pembakaran/kebakaran pemukiman kumuh, dan 29% sisanya (168 kasus) pembakaran/kebakaran tempat usaha dan fasilitas publik, di antaranya 18 pasar tradisional, 12 fasilitas umum dan 6 fasilitas sosial.⁷⁹⁴

Petugas ketertiban umum yang membawa tongkat polisi, menyalakan api, atau mengarahkan bulldoser juga menghancurkan atau mencuri harta benda pribadi milik para penghuni, termasuk mebel, peralatan rumah tangga, dan pakaian. Penghancuran dan penyitaan semena-mena semacam ini terhadap harta benda milik warga merupakan pelanggaran atas hukum Indonesia, dan sepenuhnya layak dihukum karena tindakan tersebut tidak memiliki legitimasi. Sesudah terjadinya sebuah penggusuran, masyarakat juga menghadapi masalah hilangnya harta benda mereka karena diambil oleh para pemulung yang mendatangi lokasi pembongkaran untuk mengumpulkan benda apapun yang dapat dijual kembali. Polisi dan petugas ketertiban umum terkadang gagal melindungi masyarakat dari para pemulung ini, bahkan sekalipun para petugas tersebut masih berada di lokasi pembongkaran.⁷⁹⁵

Perampasan dan Penjarahan Barang-Barang secara Sewenang-Wenang

Perampasan menunjukkan adanya praktek penyitaan barang-barang secara sewenang-wenang. Hampir dalam setiap penggusuran, penggarukan PKL, razia anak jalanan dan masyarakat miskin kota lainnya, selalu diiringi dengan perampasan atas harta benda milik kaum miskin.

Praktek-praktek penggarukan PKL dilakukan dengan menyita barang-barang milik pedagang dan tidak ada jaminan perampasan tersebut dapat diperoleh kembali oleh para pedagang. LBH Jakarta mencatat beberapa pola perlakuan Satpol PP terhadap barang-barang yang telah disita dan dirampas secara sewenang-wenang, misalnya, tidak dikembalikan kepada pemilik, dikembalikan setelah diminta dengan kondisi barang yang sudah rusak, atau dikembalikan dengan meminta sejumlah uang tebusan yang ilegal.

Persyaratan kondisional dalam *General Comment* No. 7 Pasal 11 Kovenan EKOSOB PBB menyatakan bahwa setiap penggusuran harus memberikan kepastian bagi korban untuk mengidentifikasi dan menyelamatkan harta benda miliknya dari tindakan penggusuran.⁷⁹⁶

⁷⁹³ *Harian Kompas*, 2 November 2001

⁷⁹⁴ Forum Keprihatinan Akademisi, *Menata Kembali Hak Warganegara*, (Jakarta: 2003).

⁷⁹⁵ “Masyarakat yang Tergusur: Pengusiran Paksa di Jakarta”, *Human Rights Watch Report*, Volume 18 No. 10 (C), September 2006

⁷⁹⁶ *United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 7 on forced evictions*, UN Doc. E/C.12/1997/4, adopted on 16 May 1997.

Kekerasan terhadap Anak-Anak, Khususnya Anak Jalanan, Kelompok LGBT Hingga Para Aktivistis Pembela HAM

Anak-anak di lokasi penggusuran menjadi salah satu pihak yang terkena dampak serius paskapenggusuran. Pada saat sebelum penggusuran, dalam suasana yang dihantui ketakutan akan datangnya Trantib/Pol PP, mereka banyak meninggalkan bangku sekolah. Setelah penggusuran terjadi, para orang tua bingung untuk meneruskan sekolah anak-anaknya karena lokasi yang tidak memungkinkan dan jarak yang jauh dengan sekolah asal.

Anak jalanan yang berprofesi sebagai pengamen, joki *three in one* dan peminta-minta menjadi kelompok paling rentan terhadap razia-razia penggarukan. Dari pengakuan sejumlah anak jalanan yang tergabung di komunitas Grogol, Kebon Nanas dan yang tergabung di JCSC beberapa di antara mereka mengalami penangkapan dan penahanan di panti Kedoya dan Cipayung lebih dari satu kali. Anak-anak tersebut menuturkan buruknya perlakuan Satpol PP/Trantib dan petugas panti yang seringkali melakukan tindak kekerasan dan memperlakukan secara tidak manusiawi.

Kasus pengeroyokan dan penganiayaan mengakibatkan meninggal dunia yang diduga dilakukan Trantib/Pol PP terhadap Irfan (joki *three in one*) menunjukkan buruknya perlakuan mereka terhadap anak-anak.⁷⁹⁷ Meskipun pihak Pemprov Jakarta dan Trantib membantah tuduhan ini⁷⁹⁸, namun bukti-bukti dan saksi mata menerangkan telah terjadi penganiayaan dalam penangkapan Irfan sebelum kematiannya.⁷⁹⁹

Selain anak jalanan, kekerasan, pelecehan seksual dan pemerasan oleh Satpol PP seringkali dialami oleh kalangan LGBT (Lesbian, Gay, Biseksual, Transgender) dan PSK.⁸⁰⁰ lebih jauh bahkan terdapat beberapa kasus kekerasan yang melibatkan Satpol PP dengan korban para pembela Hak Asasi Manusia.⁸⁰¹

Pertanyaan atas Keberadaan dan Gugatan terhadap Kekerasan Satpol PP

Beberapa gugatan baik yustisi maupun non-yustisi ditujukan kepada Satpol PP baik terhadap tindakan kekerasan yang mereka lakukan maupun terhadap eksistensi Satpol PP secara kelembagaan.

Secara normatif, upaya hukum yang dilakukan sejauh ini oleh LBH Jakarta beserta jaringannya untuk meminta pertanggungjawaban para pelaku tindak kekerasan baik secara personal maupun secara kelembagaan diajukan secara pidana juga perdata. Upaya hukum pidana secara dilakukan secara berkelanjutan untuk terus mendorong pihak kepolisian bekerja untuk menjamin hak-hak korban atas keadilan. Selain itu langkah hukum administratif

797 Dikutip dari <http://www.detiknews.com/index.php/detik.read/tahun/2007/bulan/01/tgl/11/time/135239/idnews/729246/idkanal/10>, 11 Januari 2007

798 Dikutip dari <http://www.detiknews.com/index.php/detik.read/tahun/2007/bulan/01/tgl/11/time/135239/idnews/729246/idkanal/10>, *Log. Cit.*

799 Dikutip dari <http://www.liputan6.com/view/2,135686,1,0,1169909085.html>

800 Selengkapnya dapat dilihat dalam LBH Jakarta, "Memerangi Rakyat Miskin Kota", LBH Jakarta Report 2007

801 *ibid*

juga memerlukan pengawasan untuk mencegah munculnya impunitas. Secara perdata berbagai perbuatan yang sewenang-wenang dalam operasi penertiban, penggusuran, penggarukan masyarakat miskin perkotaan yang seringkali melanggar hukum diajukan ke pengadilan sebagai perbuatan melawan hukum untuk meminta pertanggungjawaban institusi maupun mendorong munculnya suatu perubahan kebijakan.

Sementara itu, gugatan atas eksistensi Satpol PP diwarnai perdebatan mengenai perlu tidaknya Satpol PP dipertahankan atau dibubarkan. Basis gugatan dan argumentasi atas masing-masing pendapat ialah apakah Satpol PP tidak diperlukan lagi dalam konteks kekinian dimana kepolisian telah bergerak dan menjangkau seluruh fungsi-fungsi umum kepolisian sipil modern? Ataupun Satpol PP masih dibutuhkan, namun perlu dikembalikan pada fungsi-fungsi dasar kepomongan atau kombinasi dan rekontekstualisasi atas fungsi kepomongan?

Kemungkinan pertama tampaknya akan menghadapi tantangan yang lebih besar tidak saja dari institusi Satpol PP melainkan juga keruwetan dan kompleksitas dalam mengintegrasikan fungsi-fungsi normatif Satpol PP kedalam fungsi kepolisian sipil modern. konsekuensinya, penegakkan peraturan daerah yang selama ini menjadi tugas Satpol PP akan menjadi tugas kepolisian. Kajian mendalam untuk kemungkinan ini tentunya dibutuhkan.

Alternatif kedua, ialah melakukan reformasi kelembagaan dengan mempertahankan institusi Satpol PP dengan melakukan berbagai pembenahan secara keseluruhan, meliputi perubahan regulasi, perubahan reformasi, menyelaraskan dan adopsi standar-standar hak asasi manusia internasional kedalam pedoman, prosedur tetap dan *code of conduct* Satpol PP.

Kelemahan, Kekuatan, Tantangan dan Kesempatan dalam Mengadvokasi Kasus-kasus Kekerasan Satpol PP.

Berikut ini beberapa daftar Kekuatan, Kelemahan, Kesempatan dan Tantangan (*Strength, Weakness, Opportunity, Threats-SWOT*) atas upaya advokasi kasus-kasus kekerasan Satpol PP selama ini. beberapa diantaranya ditujukan tidak saja terkait dengan pembelaan-pembelaan korban melainkan juga mengarah pada identifikasi persoalan-persoalan mendasar lainnya.

Kelemahan

- Banyaknya kasus-kasus kekerasan Satpol PP belum diimbangi oleh jaringan advokasi yang lebih sistematis dan terkoordinasi. Termasuk juga untuk memperluas aliansi dengan kelompok budayawan, intelektual, rohaniawan, politisi dan lainnya yang tentunya akan mempunyai dampak yang lebih signifikan untuk mempercepat perubahan kebijakan dan penghentian kekerasan.
- Advokasi belum secara serius ditujukan untuk melakukan reformasi kebijakan dan institusi yang merupakan persoalan mendasar watak kekerasan Satpol PP

- Para aktivis pembela masyarakat miskin perkotaan cenderung dalam posisi yang *vis a vis* dengan pemerintah tidak strategis untuk mendorong terjadinya perubahan kebijakan menyangkut Satpol PP

Kekuatan

- Jaringan masyarakat sipil yang memiliki perhatian yang besar atas isu-isu perkotaan dan masyarakat urban cukup kuat untuk melakukan kerja-kerja pemantauan, pembelaan dan termasuk untuk mendorong terjadinya perubahan kebijakan dan reformasi institusi Satpol PP
- Basis dukungan masyarakat untuk mereformasi Satpol PP cukup kuat. ini terkait dari cakupan kelompok yang selama ini rentan menjadi korban tindak kekerasan Satpol PP yang terwadahi dalam kelompok sektor informal perkotaan seperti, kelompok pedagang kaki lima, perkumpulan anak jalanan, penarik becak, pengamen, kelompok LGBT

Tantangan

- Penyelesaian kasus-kasus kekerasan Satpol PP terkendala oleh upaya korps Satpol PP untuk lebih memilih upaya hukum administratif untuk menghindari hukum pidana yang menjadi yurisdiksi kepolisian. Seringkali para anggota Satpol PP yang sewenang-wenang diproses secara administratif dan tidak ada informasi yang cukup memadai kepada korban mengenai proses penghukuman dan bentuk hukumannya.
- Penyelesaian kasus-kasus kekerasan oleh kepolisian juga seringkali terhambat oleh lemahnya kinerja polisi dalam memproses tindak kekerasan oleh Satpol PP. Dalam beberapa operasi penertiban dan razia, polisi bahkan bekerjasama dengan Satpol PP dan membiarkan berbagai pelanggaran hukum yang secara kasat mata terjadi di depan mereka.
- Kemungkinan resistensi dari para *hardliner* di tubuh Satpol PP atas proposal-proposal reformasi institusi, hal ini menyangkut hilangnya atau menurunnya anggaran yang biasa dikelola oleh mereka baik secara legal maupun praktik-praktik ilegal dalam penggunaan dana dan operasi-operasi penertiban yang bernuansa proyek.
- Semakin aktifnya pemerintah daerah dalam mendorong dan memanfaatkan Satpol PP untuk isu-isu penegakkan perda bernuansa kesusilaan dan penegakkan syariat islam (perda Syariat)

Peluang

- Keberhasilan reformasi sektor keamanan di tubuh militer dan polisi akan menjadi contoh yang baik untuk advokasi Satpol PP. Meletakkan Satpol PP dalam kerangka Reformasi Sektor Keamanan akan lebih memudahkan untuk mendorong terwujudnya perubahan kebijakan dan reformasi institusi Satpol PP
- Beberapa Pemerintah Daerah (seperti DKI Jakarta) mulai membuka diri terhadap masukan dan assistensi untuk reformasi kebijakan dan institusi Satpol PP meski masih sangat terbatas
- Keanggotaan Indonesia di Dewan HAM PBB, menuntut semua departemen termasuk Depdagri dan pemerintah daerah untuk mendorong pemajuan dan penghormatan Hak Asasi Manusia

Penutup: Kesimpulan dan Rekomendasi

Menghentikan kekerasan yang dilakukan oleh Satpol PP dan mencegahnya di kemudian hari sangatlah mungkin. Itulah pesan utama dari tulisan ini. Kinilah saat yang tepat untuk mencoba memberikan tekanan kepada pengambil kebijakan untuk melakukan langkah-langkah strategis, efektif dan efisien untuk melakukan reformasi institusi Satuan Polisi Pamong Praja.

Identifikasi atas persoalan-persoalan hukum yang menjadi dasar keberadaan Satpol PP menunjukkan masih lemahnya pranata hukum dan perlunya dilakukan perubahan kebijakan baik secara substansial berupa perubahan undang-undang dan peraturan pelaksana lainnya, maupun secara structural berupa perbaikan secara kelembagaan.

Meletakkan upaya advokasi kasus-kasus kekerasan oleh Satpol PP dalam lingkup reformasi sektor keamanan mendapatkan relevansinya, tidak saja secara subsatantif dalam menyelaraskan arah advokasi yang lebih terintegrasi dengan reformasi sektor keamanan, namun juga secara strategis memungkinkan untuk mempercepat proses reformasi institusi ditubuh Satpol PP sebagaimana polisi dan militer yang telah memulainya terlebih dahulu.

Rekomendasi-rekomendasi terpenting dari tulisan ini ditujukan bagi pemerintah yakni perlunya pemerintah pusat dan daerah untuk segera melakukan evaluasi menyeluruh mengenai keberadaan Satpol PP, merevisi dan meninjau ulang seluruh ketentuan yang mendasari dan melegitimasi keberadaannya, dan menyesuaikannya dengan standar serta instrumen-instrumen internasional hak azasi manusia. Berikut ini beberapa rekomendasi konkrit untuk beberapa institusi terkait:

Untuk Pemerintah Pusat

- Bekerjasama dengan donor untuk melakukan reformasi kebijakan dan institusi Satpol PP, termasuk untuk mengamandemen undang-undang, membuat cetak biru dan *capacity building* bagi Satpol PP yang lebih menghormati dan melindungi nilai-nilai Hak Asasi Manusia.
- Menelaah ulang serta mengaudit peraturan keterlibatan Satpol PP untuk memastikan kesesuaiannya dengan standard penerapan undang-undang internasional, misalnya standar PBB mengenai Kode Perilaku Bagi Aparat Penegak Hukum, dan Prinsip Dasar Penggunaan Kekuatan dan Senjata.
- Mengamandemen atau merevisi Peraturan pemerintah mengenai pedoman Satpol PP.
- Mengamandemen atau merevisi keputusan mendagri mengenai Prosedur Tetap Operasional Satpol PP termasuk keputusan mendagri mengenai pakaian dan atribut Satpol PP.
- Menyediakan bagi aparat Satpol PP pelatihan mengenai Hak Azasi Manusia dan pengetahuan mengenai kebutuhan serta masalah yang dihadapi kaum miskin kota.

Untuk Pemerintah Daerah

- Membatasi penggunaan atau pengerahan Satpol PP dalam operasi-operasi penertiban. Termasuk mengurangi jumlah personel yang selama ini ada.
- Memastikan bahwa petugas dan anggota Satpol PP menerima pelatihan profesional yang sesuai untuk melaksanakan tanggungjawab keamanan publik.
- Menyelidiki dan menuntut secara hukum aparat Satpol PP, Trantib, Linmas yang bertanggung jawab melakukan kekerasan, perampasan, penghancuran harta benda pribadi secara sewenang-wenang selama operasi penertiban. Harus ada konsekuensi, termasuk penuntutan kriminal dan pemecatan apabila terbukti.
- Menelaah ulang pengalokasian dana untuk sektor keamanan dan ketertiban dalam anggaran belanja daerah (APBD), dan mengalihkannya ke sektor-sektor yang berkaitan langsung dengan pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya masyarakat.
- Mengevaluasi dan meninjau ulang keberadaan panti-panti sosial. Melakukan penyelidikan dan menjatuhkan sanksi terhadap para petugas dan pejabat yang membiarkan terjadinya pelanggaran HAM, penyiksaan dan tindakan tidak manusiawi dan merendahkan martabat yang selama ini terjadi di lingkungan panti.

Untuk Komnas HAM

- Mengeluarkan surat desakan untuk mencabut peraturan daerah mengenai Ketertiban umum (termasuk perda-perda serupa di berbagai daerah) ke seluruh instansi dan lembaga pemerintahan yang terkait;
- Melakukan penyelidikan atas berbagai tindak kekerasan, pengusuran, dan Penggarukan (penangkapan dan penahanan secara sewenang-wenang oleh Trantib Satpol PP atas nama Perda 11/1988) dan pelanggaran HAM lainnya

Daftar Rujukan

-. <http://www.detiknews.com/index.php/detik.read/tahun/2007/bulan/01/tgl/11/time/135239/idnews/729246/idkanal/10>. 11 Januari 2007.

-. <http://www.liputan6.com/view/2,135686,1,0,1169909085.html>

-. www.media-indonesia.com/berita.asp?id=117149

Anwar, Yesmil. "Revitalisasi Satpol Pamong Praja". *Pikiran Rakyat*. 18 Maret 2004.

Berg, B. *Law Enforcement: An Introduction to Police in Society*. Boston: Allyn & Bacon, 1998.

Harian *Kompas*, 2 November 2001

LBH Jakarta. "Memerangi Rakyat Miskin Kota". *LBH Jakarta Report*. 2007.

- Indrotjahyono. "Lahirnya Kelompok Bisnis Penyandang Dana Kekuatan yang Mengaku Sayap Tengah". *Buletin Tanah Air*. No. 3. September 1986.
- PBB, *United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 7 on forced evictions*. UN Doc. E/C.12/1997/4. Mei 1997.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2005 tentang Pedoman Prosedur Tetap Operasional Satuan Polisi Pamong Praja
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 35 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pakaian Dinas, Perlengkapan dan Peralatan Satuan Polisi Pamong Praja
- PP No. 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja
- Ricklefs, M.C. *A History of Modern Indonesia Since C. 1300*. Stanford Univ Press, 1993.
- Shahab, Alwi. "Kamar Penyiksaan di Balai Kota". *Republika*. 16 November 2003
- Sibarani, Santhy M, dkk. *Antara Kekuasaan dan Profesionalisme*. Jakarta: Dharmapena, 2001.
- Subur, Ali, dkk. *Pergulatan Profesionalisme dan Watak Pretorian (catatan Kontras terhadap kepolisian)*. Jakarta: Kontras, 2001.
- UNHCHR. *Human Rights And Prison- A Manual Human Rights Training For Prisons Officials*. Jenewa, 2003.
- Forum Keprihatinan Akademisi. *Menata Kembali Hak Warganegara*. Jakarta: 2003.
- . "Masyarakat yang Tergusur: Pengusiran Paksa di Jakarta". *Human Rights Watch Report*. Volume 18 No. 10 (C). September 2006.

Perempuan di Tengah Konflik Bersenjata

Meirani Budiman

“(T)o fight has always been the man’s habit, not the woman’s. Law and practice have developed that difference, whether innate or accidental.”

- Virginia Woolf. (1938)-

Abstrak

Perempuan merupakan sebuah entitas yang paling rentan mengalami kekerasan seksual pada situasi konflik bersenjata. Berbagai studi atas setidaknya tujuh (7) wilayah konflik di Indonesia sejak tahun 1998 sampai dengan 2008, menunjukkan bahwa kekerasan seksual terhadap perempuan kerap terjadi sepanjang periode konflik. Salah satu motif berlakunya kekerasan seksual adalah sebagai alat oleh pihak yang berkonflik untuk melemahkan lawan atau direncanakan sebagai bagian penaklukan atau strategi perang, di sisi lain adalah karena lemah fungsi kontrol dan disiplin serta lemahnya kerangka hukum.

Dalam situasi konflik bersenjata, negara mempunyai kewajiban melalui hukum humanitarian yang berlaku internasional atau konstitusi nasional, untuk melakukan perlindungan HAM terhadap pihak-pihak yang dipandang rentan menjadi korban perang, termasuk di dalamnya perempuan. Akan tetapi, justru negara melalui aktor keamanan yang terlibat dalam konflik terutama tentara justru menjadi pihak yang paling bertanggung jawab atas banyak kasus pelanggaran HAM berbasis kekerasan seksual. Tentara yang dilengkapi dengan atribut kekuasaan yang melekat pada diri mereka memiliki potensi yang besar untuk menyalahgunakan kekuasaan tersebut untuk melakukan tindak kekerasan dengan memanfaatkan kelemahan seksualitas perempuan.

Dalam tulisan ini, penulis berfokus pada perihal di atas yakni pelanggaran HAM berbasis kekerasan seksual yang dilakukan oleh negara melalui tentara di wilayah-wilayah konflik bersenjata di Indonesia. Paparan ini mencoba untuk menyandingkan analisis HAM terhadap perempuan ke dalam persoalan sektor keamanan dengan setting konflik bersenjata.

Pengantar: Perempuan dan Konflik Bersenjata

Tahun 1998 merupakan tahun yang akan mengisi catatan penting dalam sejarah Indonesia sebagai sebuah bangsa. Tahun itu bisa disebut sebagai titik balik Indonesia dalam merekonstruksi ulang jati diri sebagai sebuah bangsa, setelah 32 tahun di bawah rezim Orde Baru Soeharto yang sangat mengedepankan stabilitas nasional sebagai penggerak roda pemerintahan sekaligus alat melanggengkan kekuasaan. Melalui sebuah gerakan massa yang selanjutnya disebut gerakan reformasi, rejim otoriterian itupun tumbang, dan semenjak itulah, bangsa ini memasuki periode transisi yang menawarkan peluang dan tantangannya sendiri.

Layaknya sebuah negara transisi, berkembangnya konflik di tengah masyarakat menjadi suatu yang niscaya. Konflik dapat muncul karena adanya perubahan sosial, perbedaan kewenangan (otoritas), perbedaan kepentingan, dan perbedaan kultural. Indonesia, yang dipercaya sebagai sebuah negara besar sekaligus kaya akan kebhinekaannya, mau tidak mau akan selalu berhadapan dengan potensi laten dari konflik. Terutama setelah Orde Baru selesai, dimana iklim kebebasan kian menanjak ditambah dengan otoritas baru yang masih belum stabil, berakibat pada tak terbendung hadirnya konflik di tengah masyarakat.

Ada banyak varian konflik. Namun, yang menjadi fokus pembahasan dalam tulisan ini adalah konflik bersenjata (*armed conflict*), terutama yang berlangsung sepanjang satu dekade terakhir yakni 1998 hingga akhir 2008. Bila mengacu pada pemaknaan yang diberikan oleh UCDP/PRIO (September 2006), konflik bersenjata merupakan :

“Sebuah konfrontasi yang tidak seimbang yang concern pada pemerintah dan/atau teritorial dengan menggunakan kekuatan senjata antara dua pihak, yang mana, setidaknya salah satu pihak adalah pemerintah suatu negara, yang setidaknya menghasilkan 25 kali pertempuran yang membawa pada korban kematian⁸⁰²”.

Sementara definisi yang lebih luas menurut Pietro Verri yang dimaksud dengan konflik bersenjata (*armed conflict*) terbagi atas beberapa dimensi konfrontasi yang mengandung unsur beberapa pihak, yaitu antara dua negara atau lebih; suatu negara dengan suatu entitas bukan-negara; suatu negara dan suatu faksi pemberontak; atau dua kelompok etnis yang berada di dalam suatu otoritas negara.⁸⁰³

Dengan mengacu pada dua pendefinisian di atas, terutama mengategorikan menurut dimensi Pietro Verri, maka yang dimaksud dengan konflik bersenjata di Indonesia, menempati dua dimensi yaitu pertama, dua pihak yang berkonfrontasi yakni antara pemerintah dan suatu faksi pemberontak atau yang lebih populer dikenal dengan istilah “sengketa bersenjata yang tidak bersifat internasional” (*non-international armed conflict*), yang sinonimnya adalah “perang saudara” seperti yang terjadi di Aceh, Timor Timur (sekarang Timor Leste), Timor Barat dan Papua; dan kedua dimensi konfrontasi dua kelompok etnis yang berada di dalam suatu otoritas negara

802 Definisi dari Centre for the Study of Civil War pada International Peace Research Institute, OSLO (PRIO) dan Uppsala Conflict Data Program (UCDP) Departement Peace and Conflict Research, Uppsala University, September 2006. Untuk informasi lebih lanjut akses http://www.prio.no/cwp/armedconflict/current/Conflict_list_1946-2005.pdf.

803 Pietro Verri, *Dictionary of the International Law of Armed Conflict*, ICRC, Geneva, 1992, hlm. 34-35

atau yang dikenal dengan konflik komunal. Akan tetapi pengkategorian ini bisa bergeser pada konflik bersenjata non-internasional apabila telah berlangsung dalam waktu yang cukup panjang, eskalasi korban yang cukup luas dan keterlibatan pemerintah sebagai pihak ketiga. Konflik komunal di Indonesia seperti yang terjadi di Jakarta (Peristiwa Mei 1998), Sambas (Kalimantan Barat), Poso (Sulawesi Tengah), dan Ambon (Maluku), mungkin belum bisa dikategorikan sebagai konflik bersenjata non-internasional, karena tenggang waktu berlangsungnya konflik memuncak tidak memakan waktu yang terlalu panjang.

Dari catatan di atas maka sepanjang kurang lebih sepuluh tahun terakhir ini, setidaknya telah terjadi delapan konflik bersenjata di Indonesia. Walaupun eskalasi konflik di beberapa tempat tersebut telah mulai menurun, namun setidaknya dalam almanak ini kita bisa merefleksikan ulang pengalaman dari konflik bersenjata tersebut dan konsekuensi faktual yang terjadi setelah periode konflik bersenjata tersebut selesai. Dalam tulisan ini, penulis ingin melakukan menelaah konflik bersenjata yang terjadi di berbagai daerah di Indonesia, terutama dalam kaitannya dengan perempuan.

Perempuan telah menjadi subjek kejahatan hak asasi manusia melalui kekerasan yang mereka terima selama periode konflik bersenjata. Sebagaimana yang banyak tertulis dalam literatur tentang perempuan dan konflik, perempuan selalu akan menjadi pihak yang rentan menjadi sasaran. Bahwa pada kenyataannya laki-laki juga menjadi pihak yang turut terlibat dan dirugikan dalam situasi konflik, namun perempuan menempati spektrum yang jauh lebih luas dalam hal penderitaannya pada situasi konflik bersenjata⁸⁰⁴. Terutama, perempuan menjadi target sasaran dan menerima berbagai bentuk kekerasan berbasis gender. Perilaku tersebut terjadi disepanjang periode konflik dan bukanlah suatu kejadian yang tanpa disengaja. Itu semua adalah senjata yang kerap digunakan oleh kedua belah pihak yang bertikai dalam perang. Sebuah alat yang digunakan secara sengaja untuk mencapai tujuan-tujuan militer seperti melemahkan pihak lawan, pembersihan etnis/ras/komunitas tertentu, menyebarkan teror politik, bentuk hadiah untuk pasukan perang, intimidasi dan/atau sebagai upaya untuk menggali informasi dari pihak musuh.

Sekalipun yang dimaksud dengan kekerasan berbasis gender adalah sebuah terminologi yang memayungi segala bentuk perilaku yang mengancam atau tidak sesuai dengan keinginan orang lain, yang muncul akibat dari ketidakimbangan kuasa (*power*) dan didasarkan pada peran gendernya, yang itu artinya bisa berlaku baik pada laki-laki maupun perempuan. Akan tetapi, pada situasi konflik bersenjata berbagai bentuk kekerasan yang diterima oleh perempuan jauh lebih masif baik secara intensitas dan jumlah korbannya, dibandingkan dengan kondisi yang dialami laki-laki. Kekerasan berbasis gender yang spesifik dibahas disini adalah kekerasan seksual terhadap perempuan.

804 Namun demikian perempuan juga memainkan peran yang melampaui dari sekedar sebagai objek kekerasan. Di banyak wilayah konflik, perempuan juga aktif menjadi kombatan, terlibat dalam perang, menjadi relawan pen-supply makanan dan senjata (Aceh), relawan medik (dibanyak tempat), mata-mata, komunikator antar komunitas (Papua dan Ambon), mediator bahkan pengusung agenda perdamaian dan agenda paska konflik.

Kekerasan Seksual (*Sexual Violences*)

Kekerasan seksual dapat diartikan sebagai “segala bentuk kekerasan, baik fisik maupun psikologis, yang dilakukan dengan cara-cara seksual atau dengan menargetkan seksualitas.” Atau menurut the Inter-Agency Standing Committee (IASC) task force untuk penanganan masalah gender dan humanitarian mendefinisikan kekerasan seksual sebagai:

*“... setiap tindakan seksual, upaya untuk memperoleh tindakan seksual, hubungan seksual yang tidak diinginkan, atau tindakan untuk memperdagangkan seksualitas seseorang, menggunakan kekerasan, ancaman yang membahayakan atau kekuatan fisik, oleh seseorang tanpa memandang hubungan kepada korban, dalam setiap situasi, tanpa terkecuali baik di rumah maupun di lingkungan kerja”.*⁸⁰⁵

Apabila dikaitkan dengan situasi konflik, maka definisi kekerasan seksual ini mencakup segala perbuatan seksual yang tidak dikehendaki oleh korban termasuk di dalamnya pemerkosaan, perbudakan seksual, dan bentuk-bentuk lain kekerasan seksual seperti:

- Pelecehan seksual (*sexual harassment*) seperti melucuti pakaian atau paksaan untuk tes keperawanan (*virginity tests*);
- Penistaan dan eksploitasi seksual seperti menjual pelayanan seksual untuk mendapatkan makanan atau perlindungan;
- Pemerkosaan, pemerkosaan berjamaah (*gang-rape*), atau percobaan perkosaan;
- Perbudakan seksual (*sexual slavery*);
- Pemaksaan untuk hamil, aborsi, sterilisasi atau penggunaan kontrasepsi; dan
- Perdagangan manusia (*trafficking*) dengan tujuan eksploitasi seksual.

Bila menilik bentuk-bentuk kekerasan seksual di atas, maka kekerasan seksual pada dasarnya tidak hanya dapat terjadi pada situasi konflik, melainkan di situasi damai pun kekerasan seksual bisa terjadi. Akan tetapi, kekerasan seksual di situasi damai mengambil bentuk khusus dan motivasi yang berbeda pada kondisi konflik. Pada situasi konflik, kekerasan seksual adalah sebuah fenomena kuno yang telah lama ada. Peristiwa ini terjadi dengan didasarkan pada banyak motif. Secara umum, dengan melihat kejadian perang disepanjang sejarah manusia, kekerasan seksual terjadi karena perempuan dianggap sebagai “harta rampasan” perang yang berhak dimiliki oleh pasukan perang. Asumsi dari motivasi ini meletakkan perempuan sebagai benda – properti yang disediakan khusus bagi pihak yang menang, dimana perempuan dijadikan “tentara seksual” yang melakukan pelayanan atas kebutuhan seksual tentara.

Alasan lain, kekerasan seksual terjadi untuk menghancurkan laki-laki dari pihak lawan, dengan demikian dapat merendahkan martabat sebuah komunitas secara keseluruhan. Laki-laki yang gagal “melindungi perempuannya”

805 Gender-based Violence tools Manual RHRC (Reproductive health Response in Conflict), IASC, 2005.

dinilai telah terhina dan lemah. Ini juga bisa digunakan sebagai bentuk hukuman, khususnya bagi perempuan yang aktif berpolitik atau terlibat dalam konflik, atau memiliki hubungan dengan orang-orang yang aktif terlibat dalam konflik. Lebih jauh lagi, kekerasan seksual ditujukan untuk menyebarkan teror di tengah masyarakat yang lebih luas. Teror tersebut akan menyebarkan ketakutan pada masyarakat dan pada akhirnya terdorong untuk meninggalkan wilayah tersebut. Kekerasan seksual juga bisa menjadi bagian dari strategi genosida. Upaya untuk pembersihan sebuah ras/etnis dalam skala masif.

Berikut penulis ajak pembaca untuk mengkilas balik secara singkat, pengalaman perempuan-perempuan yang terkait dengan kekerasan seksual yang dialami ketika berhadapan dengan situasi konflik di beberapa daerah di Indonesia yang mengambil bentuk motivasi yang beraneka ragam, tapi tidak bisa lepas dari beberapa motif yang telah disebutkan di atas.

DKI Jakarta (Mei 1998)

Sebenarnya Jakarta tidak bisa dikatakan sebagai daerah konflik, tapi dikarenakan pemerkosaan massal yang terjadi terhadap etnis Tionghoa yakni setidaknya 168 orang⁸⁰⁶ sesaat setelah jatuhnya rejim Soeharto pada Mei 1998, maka kasus ini bisa juga ditampilkan dalam tulisan ini.

Dalam bukunya yang berjudul "*Sex, Power and Nation*",⁸⁰⁷ Julia I. Suryakusuma, memaparkan konflik horizontal yang terjadi di Jakarta ini pada bab khusus dengan judul "*The Mass rape of May: Revealing the Ills of Indonesian Society*" yang diangkat dari tulisan terdahulu yang dimuat di *Media Indonesia* (18/7/98) dengan judul "*Rape and the State*". Dalam tulisan itu Julia mencoba untuk menilik konflik mulai dari penyebab, kondisi riil yang terjadi dan peran negara dalam menyikapi kasus tersebut.

Masih menurut Julia, struktur masyarakat yang rapuh secara moral dan ekonomi, terutama dalam situasi instabilitas politik nasional dan krisis moneter ketika itu menjadi pemicu terjadinya konflik. Kecemburuan sosial antara "pribumi" dan "pendatang" etnis Tionghoa yang menguasai hampir 70% sektor ekonomi di Jakarta menjadi motivasi yang awam diberitakan. Namun, sumber lain mengatakan bahwa konflik di Jakarta tidak bisa lepas dari keterlibatan aparat militer, yang berpakaian preman, yang sengaja memancing sejumlah kerusuhan untuk menciptakan kondisi tak terkendali paska jatuhnya Soeharto dengan motivasi politis yang dominan.⁸⁰⁸ Konflik yang memakan korban hampir 1200 orang ini, diwarnai dengan pemerkosaan ratusan perempuan Tionghoa, pembakaran sejumlah bangunan dan penjarahan massal. Menantu mantan Presiden Soeharto (sekarang sudah mantan) yakni Jenderal Prabowo, diduga sebagai dalang yang mengendalikan tentara Indonesia untuk terlibat dalam konflik ini untuk mendeskreditkan kelompok anti-Soeharto dan gerakan demonstrasi. Peristiwa berlanjut

806 Data dari Tim Relawan untuk Kemanusiaan diakses dari <http://majalah.tempointeraktif.com/id/cetak/1998/10/06/INT/mbm.19981006.INT95670.id.html>

807 Julia I Suryakusuma, *Sex, Power and Nation*, (Jakarta: Metafor Publishing, 2004), hlm. 225-135.

808 *Young Activist Working Against Indonesian Military-Perpetrated Rapes Murdered*, diakses pada http://www.geocities.com/Yosemite/7915/9811/INA-Rape_Activist.html

dengan penembakan sejumlah aktivis pro-demokrasi pada September 1998 dan penembakan mahasiswa Trisakti.

Aktivis perempuan yang mencoba untuk membantu korban dan menginvestigasi kasus pemerkosaan tidak luput dari ancaman pembunuhan. Adalah seorang aktivis perempuan muda berusia 18 tahun dari etnis Tionghoa, Martadinata Haryono, juga menjadi salah satu korban pembunuhan. Dalam harian Kompas, 10 Oktober 1998, menuliskan bahwa Martadinata dan ibunya berencana untuk menolong korban pemerkosaan dengan memberitahukan peristiwa ini kepada sebuah kelompok HAM Internasional.⁸⁰⁹

Nangroe Aceh Darussalam (1976-2005)⁸¹⁰

Rekam jejak konflik di Aceh memakan waktu yang sangat panjang. Nuansa pro-kemerdekaan oleh kelompok-kelompok anti-pemerintahan pusat telah berlangsung sejak masa awal kemerdekaan. Kondisi tersebut terus berlangsung dengan eskalasi yang naik turun. Setidaknya masyarakat Aceh telah hidup dalam kungkungan konflik tidak kurang dari 20 tahun. Bila dihitung sejak 1998 ada beberapa perodesasi yang telah terjadi di Aceh, yakni kebijakan untuk mencabut status darurat militer/DOM (1999), persetujuan untuk memberikan masa Jeda Kemanusiaan (2000), dan Perjanjian Penghentian Permusuhan (2002), perberlakuan status Darurat Militer kembali (2003-2005) dan berganti dengan penurunan menjadi status Darurat Sipil (Mei-Agustus 2005), sampai dengan penandatanganan Perjanjian Damai pihak RI-GAM di Helsinki pada Agustus 2005.

Dari data yang didapat, bagaimanapun aneka perodesasi yang dilampaui Aceh, tidak mampu menghapuskan sama sekali penderitaan terhadap masyarakat sipil, terutama perempuan di wilayah tersebut, bahkan hingga saat ini, berhadapan dengan kondisi paska konflik dan paska tsunami.⁸¹¹

Selama situasi konflik, perempuan Aceh mengalami penderitaan yang sangat kompleks. Dari data yang dikumpulkan oleh Komnas Perempuan sejak 1999-2007 diperkirakan sekitar 60% atas lebih dari 200 kasus adalah kasus kekerasan seksual, dan angka itu hanyalah puncak gunung es dari kekerasan yang terjadi di sana.⁸¹² Di sepanjang periode operasi militer (DOM) saja setidaknya ada 40 kasus⁸¹³ yang terdiri atas penyiksaan seksual, pelecehan saat interogasi, penangkapan dan tuduhan keterlibatan karena aktivitas keluarga, penjualan manusia dan korban *bujuk rayu* tentara.

809 *Ibid.*

810 Laporan dari Amnesty Internasional, 2004, INDONESIA: New Military Operations, Old Patterns Of Human Rights Abuses In Aceh (Nangroe Aceh Darussalam, NAD) secara komprehensif telah memaparkan kondisi pelanggaran HAM di Aceh secara global, termasuk soal kekerasan seksual yang diderita perempuan Aceh, sejak diberlakukannya DOM pada Mei 2003 sampai peralihan ke Darurat Sipil pada 2004. Untuk informasi lebih lanjut dapat mengakses <http://www.amnesty.org/es/library/asset/ASA21/033/2004/es/939d6f42-d593-11dd-bb24-1fb85fe8fa05/asa210332004en.pdf>

811 Aceh Women Still Face Huge Hurdles After Tsunami, Conflicts, *The Jakarta Post*, 23 Februari 2009 diakses pada <http://www.thejakartapost.com/news/2009/02/23/aceh-women-still-face-huge-hurdles-after-tsunami-conflicts.html>

812 Komnas Perempuan, *Catatan Tahunan Kekerasan terhadap Perempuan Komnas Perempuan 2007*, (Jakarta: Komnas Perempuan, 2007).

813 Diambil dari team konsultasi presiden untuk Aceh, dimuat di *Kompas*, 12 Mei 2003.

Aparat keamanan tercatat sebagai aktor utama yang melakukan tindak kekerasan seksual tersebut. Perilaku ini berlaku saat terjadi pengepungan desa atau penyerangan yang disertai dengan penyiksaan seksual. Kekerasan seksual terjadi untuk menghukum perempuan yang diduga sebagai anggota *Inong Balee* ataupun yang mempunyai kerabat atau keluarga yang diduga anggota GAM.

Poso, Sulawesi (1998-2003)

Konflik berdarah mewarnai konflik antar agama di Poso yang bermula sejak akhir tahun 1998. Fase awal ini berlangsung hingga tahun 2001 yang berakibat pada sejumlah kekerasan terhadap perempuan, terutama pada masa penyerangan antar komunitas. Komnas Perempuan mencatat setidaknya ada 200 perempuan yang mengalami penelanjangan paksa dengan alasan memeriksa kebenaran isu bahwa mereka menyimpan jimat di daerah payudara dan vagina.⁸¹⁴ Pada tahun 2000 terjadi pembunuhan dalam jumlah besar terhadap komunitas pesisir Poso. KOMNAS Anti Kekerasan terhadap Perempuan melaporkan bahwa sepanjang 2000 sampai 2001 telah terjadi penggundulan terhadap ratusan perempuan.⁸¹⁵

Fase kedua berlangsung pada tahun 2002, Komnas Perempuan mencatat bahwa pembunuhan terhadap perempuan dilakukan sebagai alat untuk memprovokasi dan teror bagi masyarakat. Pada tahun 2003 terjadi kasus pelecehan seksual yang terjadi di Islamic Center di KM 9 yang terjadi pada 50 perempuan yang dipaksa untuk telanjang sementara mereka melihat suami-suami mereka dibunuh.⁸¹⁶

Meskipun tidak ada lagi konflik berdarah yang menyebabkan jatuhnya korban di Poso saat ini, peledakan sejumlah bom dan pembunuhan terhadap beberapa perempuan tetap saja terjadi, untuk menyebarkan teror. Sebagai contoh pada bulan Juli 2004, terjadi kasus penembakan seorang pendeta perempuan yang tengah memimpin kebaktian, pemboman pasar Tentena pada Mei 2005 yang menewaskan 23 orang (11 diantaranya perempuan), mutilasi 3 siswi pada Oktober 2005 dan penembakan 2 siswi November 2006.⁸¹⁷

Ambon (1999)

Konflik berdarah yang terjadi akibat pertentangan antar agama juga terjadi di Ambon. Sekalipun konflik ini terjadi beberapa tahun yang lalu, tetapi sebagaimana juga di Poso dan Papua, potensi konflik ini masih terus berlanjut. Ini dibuktikan oleh meningkatnya eskalasi konflik melalui gerakan separatis yang dilakoni oleh RMS (Republik Maluku Selatan) dan menyebarkan rumor tentang pengibaran bendera, kontrol yang berlebihan dari Jakarta, dan lain-lain.

814 Catatan Komnas Perempuan 2007, *Op.Cit.* hlm. 42

815 Laporan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (National Commission on the Elimination of Violence against Women), 2002.

816 Wijaksana, M.B., ""*Reruntuhan Jiwa: Trauma Perempuan Poso*"" dalam Jurnal Perempuan, ""Perempuan di Wilayah Konflik"", Vol. 24, tahun 2002, hlm. 55.

817 Catatan Komnas Perempuan, *Op.Cit.*



Foto 17. Perempuan Aceh di Tengah Konflik

Paska konflik 1999 tumbuh desakan untuk darurat militer di Maluku. Berdasar catatan dari NGO perempuan Arikal Mahina di Ambon, kekerasan seksual terjadi di kamp pengungsian di Sul. Pemerkosaan dilakukan oleh orang tua terhadap anaknya sendiri.⁸¹⁸ Lebih jauh lagi, pada tahun 2004 ditemukan setidaknya 150 perempuan yang menjadi korban bujuk rayu personil tentara dan dibiarkan hamil selama periode darurat militer di Maluku ketika konflik terjadi, yang oleh masyarakat setempat disebut dengan kasus ingkar janji. Data di atas datang dari NGO bernama *Vrouwen voor Vrede* (Perempuan untuk Perdamaian) yang diperkenalkan oleh Parlemen Belanda saat berkunjung ke Maluku pada akhir tahun 2004.⁸¹⁹

Konflik yang terjadi sampai tahun 2002 ini, telah menelan korban setidaknya 3000 orang dan 5000 lainnya menderita luka-luka, sebagian di antaranya mengalami cacat permanen. Catatan dari Komnas Perempuan, menemukan bahwa selain menjadi korban pembunuhan dalam fase penyerangan, pembunuhan kilat oleh *sniper* dan pemboman acak, perempuan juga mengalami kekerasan seksual dalam bentuk mutilasi genital (2 orang) dan perkosaan (1 orang).⁸²⁰

818 Ina Soslisa, "Perempuan Cacat: Konflik di Ambon dan Upaya Pemulihan" (Disabled Women: Conflict in Ambon and Recovery Efforts), dalam *Jurnal Perempuan* Vol. 33, "Women and Conflict Recovery", 2004, hlm. 52.

819 Laporan dari www.jurnalperempuan.com kontributor dari Ambon: Joanny Latupessy

820 Catatan Komnas Perempuan, 2007, *Op. Cit.* hlm. 41

Timor-Timur dan Timor Barat (1999-2006)

Konflik di kepulauan Timor tidak bisa dipisahkan dari sejarah bangsa ini yang telah mengokupasi Timor Timur sejak 1975. Sejak itu muncul beberapa kelompok separatis yang tidak menginginkan tergabung di bawah NKRI seperti UDT dan Fretelin. Setelah UDT dapat ditumpas, Fretelin berhadapan langsung dengan TNI yang menyatakan bahwa Tim-Tim menjadi area operasi militer.

Pada akhirnya pada tahun 1999, Indonesia di bawah periode kepemimpinan Habibie, setuju untuk melaksanakan jajak pendapat terbuka (referendum) untuk menentukan status Tim-Tim, yang hasilnya adalah keinginan rakyat Tim-Tim untuk membentuk negaranya sendiri. Kenyataan ini tentu saja mengecewakan kelompok-kelompok milisi yang pro-Indonesia, dengan dukungan dari TNI, mereka melancarkan aksi penolakan terhadap hasil referendum dengan melakukan pembunuhan dan berbagai bentuk aksi kekerasan yang pada akhirnya PPB turun tangan untuk mengendalikan situasi tersebut. Tim-Tim mendeklarasikan kemerdekaannya pada tahun 2002. Sejak itu dibentuklah Komisi Penerimaan, Kebenaran dan Rekonsiliasi (KPKR) yang bertujuan untuk menangani persoalan pelanggaran HAM yang terjadi sejak April 1974 sampai dengan Oktober 1999.⁸²¹

Sejak awal okupasi Timtim sampai dengan referendum 1999, tentara Indonesia dan kelompok-kelompok milisi pro-Indonesia seringkali melakukan pelanggaran HAM, yang terkait dengan penyiksaan, pembunuhan, penghilangan paksa dan pemerkosaan.

Dokumen KPKR menunjukkan meluaskan kekerasan seksual yang diderita oleh perempuan Timtim. Selama periode okupasi Indonesia, perempuan dan remaja putri telah banyak yang menjadi korban pelecehan seksual, penganiayaan seksual seperti memasukkan benda ke dalam vagina atau membakar alat-alat genital, perkosaan, perbudakan seksual, dan prostitusi paksa untuk melayani tentara Indonesia atau milisi pro-Indonesia. Perempuan yang diduga mendukung kemerdekaan Timtim dan perempuan yang tinggal di wilayah pedesaan adalah yang paling beresiko. Beberapa perempuan juga menjadi objek sterilisasi paksa dan dipaksa untuk menggunakan alat kontrasepsi.⁸²²

Secara keseluruhan, dari hasil laporan yang telah berhasil mendokumentasikan oleh KPKR, setidaknya telah terjadi 853 kejadian kekerasan seksual. Pemerkosaan adalah pelanggaran seksual yang paling banyak dilaporkan, yang merupakan 46,1% (393 dari 853) dari semua pelanggaran seksual yang didokumentasikan oleh Komisi. Pemerkosaan disusul oleh pelecehan seksual dan tindakantindakan lain kekerasan seksual 27,1% (231/853) dan perbudakan seksual 26,8% (229/853) dari semua tindak kekerasan seksual yang dilaporkan. Dari seluruh pelanggaran yang didokumentasikan dari proses pengambilan pernyataan 93,3% (796/853) terkait dengan

821 Komisi HAM PBB, *Integration of the Human Rights of Women and the Gender Perspective: Violence against Women Perpetrated and/or Condoned by the State during Times of Armed Conflict*, Laporan dari Pelapor Khusus untuk Kekerasan terhadap Perempuan, Penyebab dan Akibat, Radhika Coomaraswamy, E/CN4/2001/73, 23 Januari 2001, hlm. 79 diakses pada <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/8a64f06cc48404acc1256a22002c08ea?Opendocument>

822 UNIFEM (13 Juli 2007), *Gender Profile: Timor Leste*, diakses pada http://www.Womenwarpeace.org/timor_leste/timor_leste.htm

pasukan keamanan Indonesia dan pasukan pendukung mereka, 2,5% dengan Fretilin (21/853), 1,2% dengan Falintil (10/853), 0,6% dengan pasukan UDT (5/853), 0,1% dengan Apodeti (1/853), dan 0,9% dengan yang lain (8/853). Dan dari segi pelaku KPKR mencatat Jumlah total pelanggaran pada tahun 1999 yang dilaporkan adalah 15.681. 56,3% dilakukan milisi, 14% oleh aparat keamanan Indonesia, dan 24,4% oleh aparat dan milisi, 0,20% oleh gerakan kemerdekaan, dan 4 % lain-lain.⁸²³

Kondisi eskalasi serangan seksual yang semakin meningkat terjadi pada tahun 1999, baik sebelum maupun sesudah referendum. Data dari KPKR tentang kekerasan seksual yang terjadi pada tahun 1999 menunjukkan ada pola waktu yang patut dicatat. Ada 2 puncak kejadian kekerasan seksual: pada bulan April dan September 1999, baik perkosaan yang dilakukan oleh tentara maupun milisi. Grafik kekerasan seksual dibanding dengan grafik semua pelanggaran⁸²⁴ oleh tentara dan milisi menunjukkan bahwa ada sebuah pola kekonsistentan perilaku, dengan puncak kekerasan terjadi pada bulan April dan September 1999. Ini menunjukkan bahwa perkosaan tidak terjadi secara acak (*random*), bahwa ada sebuah rancangan, sebuah pola.

Dengan melihat banyaknya korban dan pola yang berkembang maka kekerasan seksual yang terjadi di Timor-Timur memenuhi definisi hukum kejahatan terhadap kemanusiaan karena telah memenuhi unsur- unsur kejahatan tersebut.⁸²⁵

- *Ada penyerangan* (dalam bentuk pembunuhan, penahanan, dll termasuk penyerangan seksual) *terhadap masyarakat sipil* (disini kebanyakan korban masyarakat pengungsi, termasuk perempuan, yang tidak memegang senjata);
- *Penyerangan terjadi secara luas* artinya sering terjadi, dalam skala luas, dilakukan secara kolektif, dengan korban yang banyak. Perkosaan terjadi hampir di semua distrik. Dalam beberapa kasus pelaku bertindak bersama (*jointly committed crimes*). Ada juga pertanggung-jawaban komandan yang tahu bahwa kejahatan terjadi dan gagal mencegah atau menghukum pelaku;
- *Sistematik* --Disini temuan KPKR menunjukkan bagaimana kedua puncak kejahatan seksual konsisten dengan memuncaknya kejahatan-kejahatan lain pada bulan April dan September 1999. Ini menunjukkan bahwa ada sebuah pola dan rancangan. Terjadinya perkosaan di pos-pos militer dan digunakannya kendaraan, senjata, dan asset negara dalam menjalankan kejahatan ini juga mendukung temuan bahwa kejahatan dilakukan secara sistematis ini, dan
- Pelaku kejahatan *mengetahui* konteks yang lebih luas dimana tindakan pelaku terjadi dan tahu bahwa tindakannya adalah bagian dari penyerangan ini. Juga, pelaku tahu bahwa serangan yang ia lakukan adalah bagian dari serangan dan ia tahu bisa menyerang korban (memperkosakan) dan akan dibiarkan.

823 Laporan Komisi Penerimaan, Kebenaran dan Rekonsiliasi (CAVR) UNTAET memaparkan hasil temuan Komisi atas kondisi para korban kejahatan seksual di Timor-Timur selama masa kependudukan Indonesia 1975-1999. Komisi mengumpulkan temuan selama 1999-2005 dengan melakukan pendekatan pada sejumlah korban dan melakukan pendampingan. Data keterlibatan tentara sepanjang konflik Timtim dapat ditemukan pada "Pemeriksaan, Perbudakan Seksual dan Bentuk-bentuk Lain Perbudakan Seksual", informasi lebih lengkap akses <http://www.ictj.org/static/Timor.CAVR.Indo/07.7-Pemeriksaan-perbudakan.seksual-dan-.pdf>.

824 Yang termasuk semua pelanggaran disini adalah pembunuhan, penghilangan, penyiksaan, penahanan, perlakuan tidak manusiawi, kekerasan seksual, pemindahan paksa, perekrutan paksa, penghancuran/penjarahan harta-benda. Galuh Wandita, *Perkosaan dan Kekerasan Seksual dalam konteks Jajak Pendapat di Timor-Timur pada tahun 1999*, diakses pada http://www.ictj.org/static/Asia/Indonesia/Galuh_hearing.bah.pdf.

825 *Ibid.*

Walaupun Timor Timur (Timtim) telah terpisah dari Indonesia, hingga 2006 konflik di wilayah ini masih saja terjadi. Situasi di Timor Barat, setelah sekitar setahun paska kekerasan menyebar di Timtim, sekitar 100.000 perempuan Timtim mengungsi di wilayah Timor Barat, sebagian besar di bawah kontrol milisi pro-Indonesia, dimana kekerasan termasuk serangan seksual dilakukan pada umumnya oleh milisi itu sendiri. Hasil laporan menunjukkan bahwa tidak sedikit dari perempuan pengungsi tersebut yang dipaksa menjadi pekerja dan budak seks. “Berdasarkan pengungsi yang kembali dari Timor Barat, perempuan secara reguler diambil dari tenda-tenda pengungsian untuk diperkosa oleh anggota TNI dan milisi. Seorang tentara Indonesia dilaporkan telah menahan beberapa orang perempuan di rumahnya. Salah satu perempuan mengatakan bahwa salah satu yang berada di sana adalah Filomena Barbosa (bekas aktivis pro-kemerdekaan dari Timtim).⁸²⁶ Sangat disayangkan, pemerintah Indonesia terkesan tidak begitu ambil peduli dengan situasi di Timor Barat. Tidak ada upaya yang nyata untuk melakukan pelarangan atas peristiwa macam itu atau untuk menginvestigasi semua laporan yang telah ditujukan kepada pemerintah.

Eksplorasi Seksual

Definisi:

Aksi atau percobaan penggunaan kerentanan, kemampuan kekuatan yang berbeda atau kepercayaan, untuk tujuan seksual, termasuk tetapi tidak terbatas pada, memperoleh keuntungan dalam bentuk uang, sosial maupun politik dari eksploitasi seksual terhadap orang lain. (Resolusi Dewan PBB no. 57/306, 2003 tentang “Investigasi tentang Eksploitasi Seksual terhadap Pengungsi oleh Pekerja Kemanusiaan di Afrika Barat”)

Pola Eksploitasi Seksual di Indonesia :

- Selalu muncul di daerah-daerah dengan tingkat penempatan aparat keamanan, seperti Poso, Maluku dan Aceh;
- Pelaku, yang adalah aparat Keamanan, memacari perempuan lokal, terutama remaja dengan janji akan mengawini, pelaku meminta agar korban bersedia berhubungan seksual;
- Pelaku menelantarkan korban ketika korban hamil dan melahirkan anak dari hubungan mereka itu. Penelantaran dapat berupa tidak memenuhi janji untuk menikahi, ataupun dinikahi secara siri/bawah tangan/tidak tercatat dan kemudian ditinggalkan begitu saja paska masa tugasnya di daerah tersebut. Di Poso, bahkan ada 2 kasus dimana pelaku dengan kekerasan memaksa korban untuk menggugurkan kandungannya.

(Catatan Tahunan Kekerasan terhadap Perempuan, Komnas Perempuan, 2007, hal. 41)

Papua (1987-sekarang)

Kelompok separatis di Papua yakni Organisasi Papua Merdeka (OPM) masih meninggalkan sejumlah persoalan hingga saat ini, meskipun eskalasinya sudah mulai menurun. Sepanjang operasi militer di Papua, telah mulai pula yang namanya kekerasan seksual. Dalam upaya pengejaran pemimpin OPM, Kelly Kwalik pada tahun 1987-1988 contohnya, 10 wanita telah diperkosa di bawah ancaman senjata oleh TNI di Jilla dan disaksikan oleh Beatrix Koibor, Presidium Dewan Papua.⁸²⁷ Pemeriksaan juga terjadi di Mapenduma, Alama dan sekitarnya. Ita F. Nadia dari Komisi Anti Kekerasan terhadap Perempuan, sepakat dengan beberapa foto perempuan yang merapat ke

⁸²⁶ Amnesty International Canada, “Refugees at risk: continued attacks on East Timorese” diakses pada www.amnesty.ca/women/freedom5b.html.

⁸²⁷ Budie Santi, “Perempuan Papua: Derita Tak Kunjung Usai” (Women of Papua: A Never Ending Suffering) in *Jurnal Perempuan*, Vol. 24, “Perempuan di Wilayah Konflik” (Women in Conflict Area), year 2002, pages 76-77

dinding saat checkpoint militer di Mindiptana. Hal ini membuat mereka diperlakukan sebagai tahanan karena mereka takut untuk keluar dari desa dan juga diancam sebagai sampah masyarakat.⁸²⁸

Paska Mei 1998, Komnas Perempuan bersama KPP HAM Abepura bentukan Komnas HAM melakukan penyelidikan atas insiden pengejaran dan penangkapan masyarakat sipil di Abepura, 7 Desember 2000. KPP HAM menemukan adanya penyiksaan dalam bentuk penganiayaan berbasis jenis kelamin di samping ras dan agama diantara berbagai tindak pelanggaran HAM berat lainnya. Dalam kurun waktu 2000 sampai 2006, perempuan secara umum juga menjadi sarana intimidasi dalam operasi militer –yang kemudian memicu terjadinya pelanggaran HAM oleh aparat keamanan- yang dimaksudkan untuk menghadang separatisme. Perempuan istri atau saudara dari (diduga) anggota atau simpatisan OPM secara khusus menjadi sasaran, termasuk kasus penembakan istri dan anak direktur ELSHAM Papua serta Y.I Meraudje menjadi alasan bagi aparat untuk melakukan penyiksaan kepada warga Wamena, 2003; kasus penangkapan Fransina Sawen (istri anggota OPM) tahun 2004.⁸²⁹

Akuntabilitas dan Penegakan Hukum

Setelah lewat satu dekade reformasi, hal penting yang perlu dicatat bahwa bangsa Indonesia masih mempunyai hutang besar kepada kaum perempuan korban kekerasan dalam konteks konflik dan pelanggaran HAM masa lalu. Paruh pertama era reformasi telah dipenuhi oleh berbagai peristiwa kekerasan politik yang berskala massal di mana perempuan adalah korban yang lebih sering membisu. Upaya untuk mendukung pemulihan korban secara komprehensif, untuk membantu mereka keluar dari jeratan pemiskinan, bahkan untuk mengetahui kebenaran apa yang sesungguhnya terjadi, masih terlalu kecil.⁸³⁰

Padahal menurut prinsip-prinsip yang dikembangkan di PBB korban kejahatan serius mempunyai tiga hak: hak atas kebenaran, hak atas keadilan, dan hak atas reparasi. Karena kejahatan terhadap kemanusiaan adalah musuh segala umat manusia, maka tidak ada masa kadaluarsa (*statute of limitation*) bagi kejahatan-kejahatan ini, dan diberlakukan yurisdiksi universal –yaitu kewajiban semua negara untuk mengadili atau mengekstradiksi mereka yang didakwa melakukan kejahatan berat. Ketiga hak diatas -- hak atas kebenaran, hak atas keadilan, dan hak atas reparasi adalah tiga hak yang tidak terpisahkan dan menjadi essensi dari proses pemulihan jati-diri korban, dan juga jati-diri sebuah bangsa.⁸³¹

Pasal 46 Peraturan Tambahan Konvensi Den Haag IV memuat kewajiban untuk melindungi “hak dan kehormatan keluarga”. Kekerasan seksual merupakan sebuah pelanggaran terhadap martabat pribadi berdasarkan Pasal Bersama 3 Konvensi Jenewa. Hal yang sama dinyatakan pada putusan Pengadilan Furundzija, paragraf 137

828 *Harian Kompas*, 15 Agustus 2003

829 ELSAM, *Catatan Kondisi HAM di Papua*, dalam Catatan Komnas Perempuan, *Op. Cit.* hlm. 40

830 *Ibid.* hlm. 1

831 “Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law”, diakses dari <http://www.un.org/News/Press/docs/2005/gashc3838.doc.htm>

yang menelusuri evolusi hukum internasional untuk memasukkan larangan pemerkosaan dan penyerangan seksual berat dalam konflik bersenjata dengan rujukan pada Mahkamah Militer Internasional Tokyo dan larangan “kekejaman terhadap martabat pribadi” sebagaimana disebutkan dalam hukum kebiasaan internasional.

Telah jelas sekali bahwa berbagai kasus kekerasan seksual yang dialami oleh perempuan di wilayah konflik harusnya menjadi perhatian serius di negeri ini. Akan tetapi, hingga saat ini, penegakan hukum terhadap pelaku pelanggaran HAM berbasis kekerasan seksual masih lemah. Catatan Komnas Perempuan menunjukkan beberapa kegagalan tersebut, antara lain:⁸³²

- Negara menolak hasil temuan TGF terkait Tragedi Mei 1998, tentang adanya korban kekerasan seksual yang terdiri dari setidaknya: 52 korban perkosaan; 14 korban perkosaan dengan penganiayaan; 10 korban penyerangan/penganiayaan seksual; dan 9 pelecehan seksual.
- Pengadilan *ad hoc* Timtim tidak mengangkat kasus kekerasan seksual yang terjadi sejak opsi referendum diberikan sampai dengan penetapan (hasil) jajak pendapat Timtim, termasuk kasus yang ditemukan oleh KKP HAM Timtim, yaitu: Perbudakan seksual terhadap sekelompok perempuan pengungsi oleh milisi Laksaur, terhadap 2 perempuan remaja oleh milisi Mahidi, dan terhadap 23 perempuan oleh milisi BMP; dan Perkosaan terhadap perempuan muda oleh milisi Laksaur.
- Hanya dua dari lebih 2000 kasus perkosaan oleh aparat di Aceh yang diproses secara hukum, itu pun lewat pengadilan militer dan dengan putusan: pemecatan dan hukuman kurungan kurang dari 4 tahun penjara terhadap 3 prajurit pelaku *gang rape* terhadap 4 perempuan dan sanksi membayarkan tunjangan Rp 50.000/bulan oleh seorang prajurit pelaku pemerkosaan, tapi tidak ada mekanisme pengawasan; dan
- Pengadilan *ad hoc* Abepura mengurangi jumlah tersangka temuan KKP Abepura, yaitu dari 25 menjadi 2 orang, dan tidak ada perhatian pada kasus penyiksaan verbal bernuansa seksual dan sarat diskriminasi berdasarkan jenis kelamin, disamping ras dan agama.

Secara umum, kondisi ini terjadi karena pemahaman terhadap persamaan gender belum menjadi wacana yang dianggap penting di tengah tipe masyarakat patriarkal sebagaimana Indonesia.

Upaya untuk menggalakkan mengarusutamaan gender dinilai akan berjalan statik sekalipun Indonesia telah meretifikasi CEDAW, yang apabila serius diberikan perhatian, telah tertuang pada salah satu pasal di CEDAW bahwa pemerintah penting untuk mengambil langkah, tindakan dan kebijakan untuk memberikan perlindungan kepada perempuan dan anak dari segala bentuk diskriminasi berbasis gender.

Kekerasan seksual di beberapa daerah tidak menjadi isu penting, bahkan terkesan diabaikan, karena dinilai bahwa bentuk kekerasan yang terjadi adalah kekerasan yang menyangkut persoalan privat, bukan kekerasan terhadap kemanusiaan.

832 Catatan Tahunan Komnas Perempuan, *Ibid.* hlm. 38

Di pihak perempuan, mitos keperawanan, perasaan malu, ketakutan, kekurangan dan ketergantungan secara ekonomi menjadi variabel yang menghalangi perempuan untuk terbuka membuka pengalaman kekerasan dan pelecehan seksual yang pernah mereka alami. Sigma negatif yang diberikan masyarakat terhadap mereka yang pernah menjadi korban kekerasan menjadi kendala umum terhadap upaya untuk menggali penderitaan yang mereka rasakan.

Peran Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) dalam Merespons Kekerasan Seksual di Wilayah Konflik

Pada waktu konflik bersenjata tengah berlangsung, aparat keamanan yang semestinya menyediakan pelayanan dan pengayoman kepada rakyat kadang kala tidak bisa memenuhi tanggung jawab tersebut, malah fakta di lapangan lebih cenderung menunjuk aparat keamanan sebagai pelaku pelanggaran HAM berbasis kekerasan seksual. Pada situasi paska-konflik otoritas negara berkewajiban untuk menindaklanjuti kasus-kasus kekerasan seksual yang terjadi selama periode konflik, dengan melakukan penegakan hukum, upaya pemulihan korban kekerasan seksual dan rekonstruksi masyarakat. Akan tetapi, baik pada periode konflik maupun paska-konflik, otoritas negara kadang kala lalai untuk memenuhi kewajiban itu. Disinilah peran dari organisasi masyarakat sipil (OMS)⁸³³ menjadi sangat penting.

OMS kadang lebih aktif dalam pemenuhan tersebut dengan melakukan serangkaian aktivitas antara lain mendokumentasikan kasus-kasus kekerasan seksual yang terjadi, melobi untuk kelengkapan perundang-undangan (legislasi) yang memadai dan lebih kuat, memberikan bantuan dan perhatian kepada korban, dan mengambil inisiatif untuk memastikan lingkungan yang lebih terjaga atau aman.

Khususnya OMS perempuan, seringkali mewakili kepentingan perempuan dan anak dan kebutuhan keamanan khusus gender (*gender-specific security needs*). Pentingnya keterlibatan gerakan perempuan dalam keamanan dan membangun kondisi damai telah diatur dalam *Deklarasi untuk Menghapuskan Kekerasan terhadap Perempuan*, PBB yang menyatakan:

*"...menyadari pentingnya peran gerakan perempuan dan NGO secara umum dalam meningkatkan kesadaran dan mengurangi masalah kekerasan terhadap perempuan... Memfasilitasi dan meningkatkan kerja-kerja gerakan perempuan dan NGO dan bekerjasama dengan mereka (gerakan perempuan dan NGO) baik pada tingkat lokal, nasional dan regional"*⁸³⁴

833 Yang dimaksud dengan organisasi masyarakat sipil disini adalah kelompok-kelompok asosiasi relawan dalam masyarakat, dan yang menyuarakan kepentingan, prioritas, suara hati, dan nilai-nilai masyarakat yang menjadi basisnya. Termasuk di dalamnya organisasi non-pemerintah (NGO), gerakan sosial, partai politik, kelompok advokasi dan kepentingan, kelompok keagamaan, asosiasi profesional dan akademisi dan kelompok perempuan. Terkait dengan isu keamanan, OMS dapat bertindak sebagai penghubung bagi ekspresi kepentingan publik dan dapat berkontribusi untuk menyelenggarakan akuntabilitas otoritas negara untuk penyediaan keamanan.

834 Majelis Umum PBB, *Deklarasi untuk Menghapuskan Kekerasan terhadap Perempuan*, A/RES/48/104, 23 Februari 1994, pasal 4 (o) dan (p).

Resolusi Dewan Keamanan 1325 juga menegaskan:

“... pentingnya peran perempuan dalam proses pencegahan dan konflik resolusi dan dalam membangun perdamaian, dan menekankan pentingnya partisipasi yang sejajar dan keterlibatan penuh dalam segala upaya untuk mempertahankan dan mempromosikan perdamaian dan keamanan, dan kebutuhan untuk meningkatkan peran mereka dalam pengambilan keputusan dalam kaitannya dengan pencegahan dan resolusi konflik...”. Ini memanggil semua aktor untuk terlibat dalam proses negosiasi dan mengimplementasikan perjanjian damai, mencakup *“... tekanan pada dukungan inisiatif damai dari perempuan setempat... dan keterlibatan perempuan dalam setiap mekanisme implementasi perjanjian damai...”*⁸³⁵

Kelompok OMS perempuan telah banyak memberikan bukti akan peran mereka dalam menghadapi kasus kekerasan seksual di wilayah konflik, menindaklanjuti beragam kasus dengan cara-cara yang kreatif dan efektif untuk pemenuhan kebutuhan dasar para korban dan dalam menanggulangi berbagai kendala penolakan dari otoritas negara. Kelompok inilah yang menekan pemerintah untuk mengimplementasikan sejumlah instrumen internasional, UU nasional dan rencana program yang ditujukan untuk meningkatkan pelayanan terhadap korban kekerasan seksual dan kekerasan terhadap perempuan.

OMS terbilang lebih aktif dalam mendokumentasikan kasus-kasus kekerasan seksual yang terjadi untuk kebutuhan advokasi dan identifikasi kebutuhan korban. OMS juga kerap melakukan lobi-lobi legislasi untuk meratifikasi instrumen hukum internasional atau melahirkan produk undang-undang yang relevan bagi kekerasan seksual.

Tidak itu saja, OMS juga kerap menggagas sejumlah pelatihan dan pelayanan khusus sebagai tindak lanjut dari hasil dokumentasi kasus yang telah dilakukan, misalnya dengan memberikan layanan kesehatan atau layanan konseling psikologi bagi para korban selamat. OMS juga melakukan pendekatan dengan sektor keamanan secara langsung dengan melakukan berbagai pelatihan, misalnya pelatihan untuk personil polisi, keamanan dan peradilan untuk memperbaiki pelayanan ketika berhadapan dengan kasus kejahatan atau kekerasan seksual. Hal lainnya, OMS melakukan upaya pemahaman kepada masyarakat akan akar persoalan kekerasan seksual terhadap perempuan dengan mengajak perempuan untuk mengambil peran aktif dalam masyarakat untuk meningkatkan posisi tawar (*bargain position*).

Di wilayah yang mengalami operasi militer seperti Timtim, Aceh dan Papua, peranan OMS perempuan sangatlah berarti. KPKR yang dibentuk tahun 1999 telah melakukan upaya dokumentasi kasus kekerasan di Timtim selama kurun waktu 25 tahun, yakni sejak 1974-1999, salah satunya dengan cara mewawancarai sejumlah korban selamat dari kekerasan seksual. Organisasi perempuan lain yang turut melaporkan sejumlah kasus kekerasan militer sebelum digelarnya referendum Timtim adalah Fokupers, yakni Forum Komunikasi Perempuan Timor

835 Dewan Keamanan PBB, Resolusi Dewan Keamanan 1325 untuk *Perempuan, Perdamaian dan Keamanan*. S/RES/1325, 31 Oktober 2000.

Loro Sae.⁸³⁶ Kelompok organisasi lain yang memberi perhatian terhadap kasus ini antara lain Jurnal Perempuan, Komnas HAM dan Komnas Perempuan, dll dan berbagai lembaga internasional.

OMS Perempuan di Aceh, salah satunya Flower Aceh, telah melakukan banyak aktivitas selama periode konflik hingga kini. Selain bekerja dengan melakukan pendampingan kepada perempuan di wilayah desa dan perempuan yang mengalami trauma, mendokumentasikan berbagai peristiwa dan lobi kepada pemerintah, Flower Aceh juga mengejar visinya untuk menjadikan hak-hak perempuan sebagai HAM. Kesamaan hak laki-laki dan perempuan dalam hukum, soal-soal publik dan domestik sangatlah sulit dicapai semasa kependudukan militer dan di tengah tradisi Islam yang kuat. Untuk mendorong proses demokratisasi, aktivis OMS meminta suara perempuan yang lebih banyak dalam proses pengambilan keputusan.⁸³⁷ Flower Aceh pulalah yang berinisiatif untuk menyelenggarakan kongres "*Duek Ureung Pakat Inong Aceh*" (2000), kongres ini adalah yang pertama dilaksanakan di Aceh sehubungan dengan upaya untuk mencari solusi konflik. Pada petisi disebutkan perempuan Aceh menolak menjadi korban dalam konflik dan meminta mereka yang bertikai untuk melakukan rekonsiliasi.

Di Ambon, kelompok perempuan mendorong perempuan dari kedua kelompok yang berkonflik menjadi pihak yang menjaga batas perdamaian pada saat pihak laki-laki masih berperang, dengan mulai melakukan aktivitas ekonomi di pasar, berpelukan dan menangis bersama antar kedua belah pihak yang bertikai. Perempuan dari Kei, Maluku Timur Selatan sekalipun ketika itu masa perang berkecamuk antar kedua belah pihak, mereka berkemah di tengah-tengah jembatan selama sebulan hingga pada akhirnya kedua kelompok setuju untuk renegosiasi.⁸³⁸

Di Papua, organisasi perempuan berhadapan dengan situasi yang lebih sulit oleh karena wilayah geografis yang luas, keberagaman budaya dan terutama karena dominasi laki-laki atas komunitas, sebagaimana yang dihadapi oleh Kelompok Kerja Perempuan (KKP).⁸³⁹

Masa Depan Advokasi HAM Perempuan di Wilayah Konflik

Berdasarkan catatan Komnas Perempuan, sejak jatuhnya Soeharto, pengarusutamaan HAM di Indonesia cukup menjadi perhatian dan menuai sejumlah keberhasilan apabila dilihat dari produk institusi kenegaraan dan legislasi. Hal serupa juga ditunjukkan pada upaya meningkatkan dukungan HAM perempuan. Akan tetapi, sebagian besar dari kebijakan nasional yang terkait dengan HAM perempuan secara substantif dan implementasi masih dirasa belum memuaskan bagi gerakan penegakan HAM perempuan karena masih *buta gender*. Tantangan berat masih akan terus dihadapi oleh kalangan pembela HAM. Komnas Perempuan mencatat masih terus berlangsungnya

836 Fokupers –Forum Komunikasi untuk Perempuan Timor Loro Sae: *Kekerasan terhadap Perempuan di Timor Timur*, Januari-Juli 1999. Dalam Ingrid Wessel dan Georgia Wimhofer (ed.), *Violence in Indonesia*, Hamburg: Abera-Verl, 2001. hlm. 218.

837 Flower Aceh, *Duek Pakat Inong Aceh, Jalan Menuju Proses Demokrasi Perempuan Aceh*, Banda Aceh, Februari 2000. Dalam Ingrid Wessel dan Georgia Wimhofer (ed.), *Ibid.*

838 Julius Lawalata, "*Fakta tak terlihat: Posisi Perempuan dalam Konflik Sosial di Maluku*" dalam *Jurnal Perempuan* Vol.33, hlm. 16-19

839 Ingrid Wessel, *Op. Cit.* hlm. 223

upaya pembungkaman terhadap para pembela HAM, khususnya pembela HAM perempuan. Strategi pembungkamannya pun tidak jauh berbeda dengan masa Orde Baru, yaitu antara lain dengan cara pembunuhan, intimidasi, kriminalisasi dan penyiksaan.⁸⁴⁰

Sementara kelompok advokasi bagi HAM perempuan di wilayah konflik, masih harus berhadapan pada postur hukum yang tidak cukup kuat untuk dijadikan pegangan karena hingga saat ini masih belum ada kebijakan yang khusus mengatur pemulihan perempuan korban kekerasan dan diskriminasi akibat konflik bersenjata dan peristiwa pelanggaran HAM masa lalu. Akibatnya, upaya untuk memenuhi hak pemulihan, kebenaran, dan keadilan bagi para korban tersandung pada persoalan mekanisme dan entah kapan akan terselesaikan.

Sekalipun sejumlah terobosan telah dicapai oleh bangsa ini, seperti dibentuknya Komnas Perempuan melalui Keppres 181 tahun 1998 yang diperkuat dengan Perpres No. 65 tahun 2005, sebagai institusi legal yang bertugas menyelenggarakan mekanisme penegakan HAM terutama bagi perempuan, yang lahir dari desakan OMS yang menuntut pertanggungjawaban pemerintah atas peristiwa pemerkosaan dan kekerasan seksual yang dialami oleh perempuan etnis Tionghoa pada peristiwa Mei 1998 di Jakarta dan beberapa kota besar lainnya di Indonesia. Sekalipun lembaga ini telah resmi dibentuk, akan tetapi lembaga ini sendiri masih harus berjuang keras

Apakah yang dimaksud “Hukum Konflik Bersenjata” (law of armed conflict)?

Prinsip-prinsip Badan hukum internasional dapat ditemukan pada perjanjian (treaties) dan praktek dari sebuah negara, yang mengatur tentang permusuhan dalam situasi konflik bersenjata. “Konflik bersenjata” adalah lebih prefer kepada istilah hukum daripada istilah “perang” karena undang-undang yang berlaku terlepas dari apakah ada pernyataan resmi untuk perang. Dengan kata lain yang sama artinya adalah: “hukum humaniter internasional”, “hukum kemanusiaan perang” dan “jus in bello”. Menerapkan aturan yang berbeda, tergantung apakah konflik internal (contoh perang saudara) atau internasional (misalnya perang antara dua atau lebih negara-negara atau entitas seperti negara). Konflik internal diatur oleh lebih sedikit aturan hukum daripada konflik internasional.

Apakah hukum konflik bersenjata berbeda dengan hukum HAM Internasional?

Ya, hukum konflik bersenjata dan hukum HAM Internasional secara sejarah berkembang sebagai badan hukum yang terpisah, dengan tujuan awalnya untuk meringankan penderitaan manusia pada situasi konflik bersenjata, dan kemudian ditujukan untuk meringankan penderitaan manusia selama waktu damai. Sejak dibentuk oleh UN, ada tendensi untuk mengacukan hukum konflik bersenjata sebagai bagian dari kerangka hukum HAM internasional yang lebih luas.

Apakah hukum konflik bersenjata mengatur secara eksplisit tentang kekerasan seksual?

Ya, aturan yang relevan adalah: Konvensi Jenewa IV Relatif untuk perlindungan terhadap Sipil; Pasal 27 menyebutkan: “Perempuan harus dilindungi secara khusus terhadap setiap serangan atas kehormatannya, khususnya terhadap pemerkosaan, portitusi paksa, atau segala bentuk perilaku yang tidak dikehendak.” Disamping Protokol I tahun 1977, pasal 76 (1) menyebutkan “Perempuan wajib menjadi objek yang mendapatkan pernghormatan khusus dan wajib dilindungi dari segala bentuk pemerkosaan, portitusi paksa dan segala bentuk perilaku yang tidak dikehendaki.” Dan, Protokol II tahun 1977, pasal 4 (2)(e) melarang: “Melecehkan martabat manusia, khususnya perilaku menghinda dan merendahkan, pemerkosaan, portitusi paksa dan segala bentuk perilaku yang tidak dikehendaki”.

(Sumber: Divisi Penasehat Departemen Perempuan untuk Masalah Sosial Ekonomi, PBB, “Sexual Violence and Armed Conflict: United Nations Response”, April 1998, diakses pada <http://www.un.org/womenwatch/daw/public/cover.htm>)

840 Catatan Tahunan Kekerasan terhadap Perempuan 2007, Komnas Perempuan, *Op.Cit.* hlm. 50.

untuk memenuhi tugas yang diemban, karena tidak adanya dukungan fasilitas yang memadai dari negara.⁸⁴¹ Terobosan lain ditandai pada tahun 2006, Indonesia akhirnya menelurkan UU Perlindungan Saksi dan Korban, namun hingga kini UU tersebut dirasa belum memenuhi kebutuhan akan perlindungan dan pemulihan yang memadai terutama bagi kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan. Sehingga masih banyak korban atau saksi yang menutup rapat kasus karena mempertimbangkan keselamatan diri, ketimbang kepentingan untuk memperoleh kebenaran atau keadilan. Kondisi ini pada akhirnya akan mempersulit kerja-kerja penegakan HAM di masa yang akan datang.

Penutup

Selama lebih dari sepuluh tahun terakhir ini, perempuan di Indonesia, terutama yang berpengalaman hidup di wilayah-wilayah konflik bersenjata, telah melewati fase berat dalam berhadapan dengan kekerasan seksual. Kekerasan seksual yang dilakukan oleh tentara negara dan non-negara, polisi yang harusnya memberikan perlindungan, penjaga perbatasan, bahkan keluarga sendiri rupanya telah menjadi gejala yang selalu muncul dalam setiap dokumen catatan konflik bersenjata. Pengalaman perempuan Tionghoa Jakarta, Aceh, Timtim/Timor Barat, Poso, Ambon dan Papua menjadi bukti keberadaan gejala itu adalah nyata.

Fase itu berlanjut setelah konflik dan itu tidak kalah beratnya, ketika perempuan korban kekerasan seksual berhadapan dengan hukum. Hal ini ditandai dengan banyaknya kasus yang mengalami kegagalan dalam upaya investigasi, pengusutan dan penjatuhan hukuman terhadap pelaku dan yang bertanggung jawab atas peristiwa pemerkosaan dan kekerasan seksual itu. Kegagalan ini, baik langsung maupun tidak, telah memberikan iklim bagi terbentuknya lingkungan impunitas yang telah melanggengkan kekerasan terhadap perempuan hingga saat ini. Sejalan dengan ini, dalam Laporan HAM KontraS 2006, menyebutkan bahwa impunitas menjadi bukti bahwa HAM belum menjadi etika politik bagi bangsa ini.

Lemahnya *political will* untuk memutus rantai impunitas menjadi hambatan utama penegakan hukum. Hal ini terlihat dari hampir tidak ada satu pun kasus kekerasan terhadap perempuan perempuan dalam konteks konflik dan pelanggaran HAM berat yang diproses dengan baik secara hukum. Sekalipun dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir ini, kebijakan dalam penghapusan kekerasan terhadap perempuan secara umum telah mengalami kemajuan. Namun masih terdapat berbagai kendala dalam implementasi peraturan perundangan, mulai dari pencegahan yang belum strategis, belum kuatnya sistem pendataan dan pemantauan kasus, belum terpenuhinya keadilan bagi korban, minimnya layanan pemulihan, dan minimnya perlindungan saksi bagi korban.

841 *Ibid*

Selain itu, kuatnya budaya hukum yang bias jender, kurangnya SDM, lemahnya dukungan lembaga serta minimnya pengetahuan, kesadaran dan ketrampilan aparat penegak hukum dalam memahami dan menangani masalah kekerasan terhadap perempuan serta penegakan HAM perempuan menunjukkan bahwa penegak hukum belum siap terlibat secara menyeluruh dalam upaya penghapusan kekerasan terhadap perempuan dan pemenuhan HAM perempuan.

Rekomendasi untuk sektor keamanan:

1. Kerjasama dan koordinasi antar sektor. Kerjasama ini mencakup upaya untuk menyediakan pelayanan dasar bagi para korban selamat dari insiden kekerasan seksual dalam konflik, yang melibatkan antara lain agen kesehatan, dan konseling psikologi, perlindungan dan penampungan, dukungan sosial-ekonomi dan bantuan hukum. Serta saling bekerjasama dalam upaya untuk mencegah dan merespon kekerasan seksual itu sendiri;
2. Mengadopsi pendekatan sensitif gender dalam merespon segala tahapan pada kekerasan seksual di wilayah konflik. Pendekatan sensitif gender ini harus diaplikasikan ketika melakukan perencanaan, implementasi, monitoring dan evaluasi;
3. Pelatihan gender untuk semua personel keamanan untuk mengembangkan kapasitas sensitif gender dalam melakukan pelayanan keamanan. Dalam pelatihan ini juga disampaikan berbagai kebutuhan mendasar dari korban kekerasan seksual;
4. Mempromosikan partisipasi perempuan yang penuh dan sejajar dalam sektor keamanan;
5. Sektor keamanan harus mengembangkan protokol operasional dan perosedur untuk memberikan bantuan dan mendukung korban kekerasan seksual. Mencakup protokol untuk mewawancarai korban dan menginvestigasi kejahatan seksual, dalam mendokumentasikan dan rujukan kesehatan, sosial dan layanan hukum;
6. Dalam memberikan pelayanan kepada korban selamat kekerasan seksual harus benar-benar diperhatikan ukuran khusus (special measure) yang dibutuhkan oleh kelompok-kelompok khusus, seperti anak-anak, mantan kombatan, dan laki-laki korban kekerasan seksual;
7. Memastikan adanya akses keadilan, termasuk perbaikan (mental) bagi para korban selamat kekerasan seksual;
8. Institusi sektor keamanan harus mengembangkan dan memprioritaskan strategi operasional untuk mencegah terjadinya kekerasan seksual di konflik bersenjata;
9. Penegasan kode etik (code of conduct) yang melarang segala bentuk kejahatan seksual, dan eksploitasi seksual oleh aparat keamanan, polisi, penjaga keamanan dan staf DDR, yang harus diformulasikan, diimplementasikan lewat pelatihan khusus, dan dipaksakan.
10. Mendukung partisipasi masyarakat sipil dan komunitas yang terlibat, baik perempuan dalam menyikapi kekerasan seksual. Masyarakat sipil bisa saja menawarkan saran atau memberikan pelatihan kepada sektor keamanan, melakukan penyadaran terhadap komunitas yang terlibat, atau menyediakan pelayanan dasar bagi para korban.

(Disarikan dari Megan Bastick, Karen Grimm dan Rahel Kunz, *Sexual Violence in Armed Conflict: Global Overview and Implication for the Security Sector*, Jenewa: DCAF, 2007. hlm. 199-200.)

Daftar Pustaka

- . www.jurnalperempuan.com
 - . http://www.prio.no/cwp/armedconflict/current/Conflict_list_1946-2005.pdf.
 - . "Aceh Women Still Face Huge Hurdles After Tsunami, Conflicts". *The Jakarta Post*. 23 Februari 2009. <http://www.thejakartapost.com/news/2009/02/23/aceh-women-still-face-huge-hurdles-after-tsunami-conflicts.html>
 - . *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*. <http://www.un.org/News/Press/docs/2005/gashc3838.doc.htm>
 - . *Young Activist Working Against Indonesian Military-Perpetrated Rapes Murdered*. http://www.geocities.com/Yosemite/7915/9811/INA-Rape_Activist.html
- Amnesty Internasional. *INDONESIA: New Military Operations, Old Patterns Of Human Rights Abuses In Aceh (Nanggroe Aceh Darussalam, NAD)*. <http://www.amnesty.org/es/library/asset/ASA21/033/2004/es/939d6f42-d593-11dd-bb24-1fb85fe8fa05/asa210332004en.pdf>. 2004.
- Amnesty International Canada. *Refugees at risk: continued attacks on East Timorese*. www.amnesty.ca/women/freedom5b.html.
- Dewan Keamanan PBB. *Resolusi Dewan Keamanan 1325 untuk Perempuan, Perdamaian dan Keamanan. S/RES/1325*. 31 Oktober 2000.
- Flower Aceh. *Duek Pakat Inong Aceh, Jalan Menuju Proses Demokrasi Perempuan Aceh*. Banda Aceh: Februari 2000. Dalam Ingrid Wessel dan Georgia Wimhofer (Eds.). *Violence in Indonesia*. Hamburg: Abera-Verl, 2001.
- Harian Kompas. 15 Agustus 2003
- IASC. *Gender-based Violence tools Manual RHRC (Reproductive health Response in Conflict)*. IASC, 2005.
- Laporan Komisi Penerimaan, Kebenaran dan Rekonsiliasi (CAVR) UNTAET. *Pemeriksaan, Perbudakan Seksual dan Bentuk-bentuk Lain Perbudakan Seksual*. <http://www.ictj.org/static/Timor.CAVR.Indo/07.7-Pemeriksaan-perbudakan.seksual-dan-.pdf>.
- Lawalata, Julius. "Fakta tak terlihat: Posisi Perempuan dalam Konflik Sosial di Maluku". *Jurnal Perempuan*. Vol.33. 2004.
- Komisi HAM PBB, Radhika Coomaraswamy. *Integration of the Human Rights of Women and the Gender Perspective: Violence against Women Perpetrated and/or Condoned by the State during Times of Armed Conflict*. Laporan dari Pelapor Khusus untuk Kekerasan terhadap Perempuan, Penyebab dan Akibat. E/CN.4/2001/73. <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/8a64f06cc48404acc1256a22002c08ea?Opendocument>. 23 Januari 2001.
- Komnas Perempuan. *Catatan Tahunan Kekerasan terhadap Perempuan Komnas Perempuan 2007*. Jakarta: Komnas Perempuan, 2007.
- Komnas Perempuan. *Laporan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan*. 2002.

- Majelis Umum PBB, *Deklarasi untuk Menghapuskan Kekerasan terhadap Perempuan*. A/RES/48/104. 23 Februari 1994.
- Santi, Budie. "Perempuan Papua: Derita Tak Kunjung Usai" (Women of Papua: A Never Ending Suffering). *Jurnal Perempuan*. Vol. 24. 2002.
- Soselisa, Ina. "Perempuan Cacat: Konflik di Ambon dan Upaya Pemulihan" (Disabled Women: Conflict in Ambon and Recovery Efforts). *Jurnal Perempuan*. Vol. 33. 2004.
- Suryakusuma, Julia I. *Sex, Power and Nation*. Jakarta: Metafor Publishing, 2004.
- Tim Konsultasi Presiden untuk Aceh. *Kompas*. 12 Mei 2003.
- Tim Relawan untuk Kemanusiaan. <http://majalah.tempointeraktif.com/id/cetak/1998/10/06/INT/mbm.19981006.INT95670.id.html>
- UNIFEM. *Gender Profile: Timor Leste*. http://www.Womenwarpeace.org/timor_leste/timor_leste.htm. 13 Juli 2007.
- Verri, Pietro. *Dictionary of the International Law of Armed Conflict*. Jenewa: ICRC, 1992.
- Wijaksana, M.B. "Reruntuhan Jiwa: Trauma Perempuan Poso". *Jurnal Perempuan*. Vol. 24. Tahun 2002.
- Wessel, Ingrid dan Georgia Wimhofer (Eds.). *Violence in Indonesia*. Hamburg: Abera-Verl, 2001.

Manajemen Paskakonflik dalam Bingkai Sektor Keamanan Indonesia dan Masyarakat Sipil: Studi Kasus Poso dan Aceh

Syamsul Alam Agus & Puri Kencana Putri

Pengantar

Konflik komunal dan gerakan separatis atau disebut juga sebagai konflik bersenjata non-internasional dianggap sebagai ancaman utama bagi keamanan dan integritas Indonesia. Saat pemerintahan Orde Baru yang dipimpin Soeharto, negara ditempatkan sebagai aktor utama untuk menentukan arah dari konsepsi keamanan atas nama kepentingan nasional. Namun kini, konsepsi keamanan bukan lagi menjadi monopoli negara, namun telah bergeser pada konsep keamanan manusia (*human security*).⁸⁴² Kondisi ini memberi ruang yang besar bagi peran masyarakat sipil. Kegagalan negara dalam menjamin keamanan individu bagi setiap warga negaranya telah melegitimasi peran pihak ketiga dalam membangun perdamaian. Penegakan hukum dan jaminan pemenuhan terhadap hak asasi manusia menjadi isu sentral dalam membangun perdamaian.

Agenda pembangunan perdamaian atau yang lebih banyak dikenal sebagai *peacebuilding* tersebut adalah sebuah konsep yang mulai diterapkan semenjak Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) Boutros Boutros-Ghali, meluncurkan laporannya yang bertajuk *An Agenda for Peace* pada tahun 1992 silam. Dari laporannya kita bisa mengetahui bersama bahwa *peace building* adalah sebuah implementasi dari pengejawantahan aktivitas yang bertujuan untuk mengidentifikasi dan mendukung berbagai struktur yang kiranya mampu memperkuat dan mensolidkan perdamaian sehingga dapat mencegah terulangnya konflik.⁸⁴³ Namun dalam perkembangannya, konsepsi dasar dari *peacebuilding* ini mulai menemukan wujud dan pengembangan alternatifnya. *Peace building* tidak saja mencakup ruang gerak aktivitas untuk mewujudkan rekonsiliasi, transformasi sosial dan meningkatkan kapasitas para pemangku kepentingan di wilayah konflik namun lebih jauh lagi *peace building* juga dikayakan oleh berbagai upaya untuk menanggulangi efek samping (*side effect*) yang ditimbulkan dari

842 Keamanan manusia atau keamanan insani (*human security*) lebih banyak menekankan prinsip keamanan global akan dapat ditingkatkan dengan baik ketika setiap pemimpin negara memfokuskan kebijakannya pada pengurangan kerawanan yang mengancam setiap individu merupakan jalan terbaik untuk meningkatkan keamanan nasional. Lihat Seri 8 Penjelasan Singkat (*Backgrounder*) –Keamanan Nasional- 06/2008, hlm. 2

843 Boutros Boutros Ghali, *An Agenda for Peace* (New York: United Nations, 1992), hlm. 11

konflik dan menghilangkan faktor-faktor penyulut konflik.⁸⁴⁴

Selama siklus konflik berlangsung *peace building* difokuskan pada intervensi konflik melalui mediasi (fasilitasi) dan rekonsiliasi. Tujuannya untuk mengelola dan melokalisir konflik sehingga tidak meluas ke mana-mana; menjadi konflik yang terbuka dan berpotensi untuk melahirkan dimensi kekerasan yang berisiko tinggi.⁸⁴⁵ Selain itu diharapkan melalui proses *peace building* tersebut hadir upaya-upaya yang simultan untuk mempercepat proses penyelesaian akar konflik, membangun proses perdamaian yang berkelanjutan (*self sustaining*).⁸⁴⁶ Damai bukanlah semata-mata ketiadaan perang dan segenap kontak fisik negatif lainnya, namun damai sejati adalah damai yang dinamis, memiliki ruang partisipatif dalam skala jangka panjang dan memiliki pendekatan dari berbagai aspek dimensi kehidupan yang disesuaikan dengan konteks struktur sosial masyarakatnya. Dimensi lingkungan sosial dan sendi kehidupan sehari-hari seperti keluarga, sekolah, komunitas, masyarakat hingga lingkup yang lebih luas lagi seperti negara diharapkan mampu menjadi medium untuk mentransformasikan nilai-nilai kemanusiaan universal demi terciptanya pembangunan perdamaian yang berkelanjutan.⁸⁴⁷

Menstrukturkan kembali sendi-sendi kehidupan masyarakat di wilayah paskakonflik adalah tantangan tersendiri yang harus dihadapi oleh elemen masyarakat sipil maupun pemerintah. Apalagi jika kita mengingat bahwa Indonesia tidak pernah luput dari ancaman konflik komunal. Struktur masyarakat yang majemuk dan memiliki banyak perbedaan rawan menimbulkan gesekan. Maka tidak heran jika ketimpangan dalam hal kesejahteraan, ideologi, dominasi politik dan hegemoni budaya masih menjadi faktor-faktor dominan penyebab konflik sosial yang memiliki potensi kuat untuk hadir kembali. Selain itu hadirnya persaingan dalam memperebutkan kekuasaan dan sumber daya acap menjadi ilustrasi konflik kekerasan antar kelompok masyarakat dalam beberapa tahun terakhir ini.

Kecenderungan untuk mempersempit stereotip permasalahan, dengan mengecilkkan kompleksitas situasi konflik yang terjadi akan mengakibatkan pembacaan minimalis dari realita dan dinamika sosial yang terjadi di tengah masyarakat. Kini penting bagi kita semua untuk meredefinisikan konflik dalam perspektif yang lebih luas. Ada sebuah kebutuhan untuk meletakkan terminologi konflik sebagai terma yang bisa dibedakan dengan kekerasan itu sendiri. Konflik bisa didefinisikan sebagai suatu ketidaksesuaian prinsip, gagasan, pertentangan kepentingan dan ketidakcocokan antar pribadi.⁸⁴⁸ Definisi tersebut jelas berbeda dengan kekerasan yang segaris lurus dengan bentrokan, perkelahian dan kerusuhan. Maka demikian konflik tidak melulu ditempatkan sebagai sesuatu yang buruk dan merusak (*destructive*) jika bisa dihadapi dengan cara-cara nirkekerasan dan dikelola dengan baik

844 Cakupan kerja *peace building* memang amat luas dan tidak terbatas pada proses penghentian konflik dan menjaga kesepakatan damai di dalamnya. Namun lebih jauh dari itu dalam *peacebuilding* juga terdapat penekanan khususnya pada komprehensivitas kerja baik di masa konflik berlangsung maupun paskakonflik. Sebagaimana yang dikatakan oleh Koffi Anan, "a multifaceted approach, covering diplomatic, political and economic factors." Lihat Albert Schnabel dan Hans-Goerge Ehrhart, *Post-Conflict Societies and the Military: Challenges and Problems of Security Sector Reform*, (Tokyo: United Nation University, 2005)

845 Irfan Abubakar, *Menuju Paradigma Peacebuilding Paskakonflik Kekerasan (Review Terhadap Kerja-kerja Perdamaian di Daerah Konflik)*. Lihat: <http://www.csrc.or.id/artikel/index.php?detail=072610025546>

846 Hugh Miall, Oliver Rahmsbotham dan Tom Woodhouse, *Contemporary Conflict Resolution* (Cambridge: Polity Press, 1999), hal 187 - 188

847 State of the World Forum, *People Building Peace, 35 Inspiring Stories from Around the World*, (International Books: 1999), hlm. 22.

848 Lihat: *The American Heritage Dictionary of English Language Fourth Edition Copyright 2000*. By Houghton Mifflin Company. The International Online Training Programme on Intractable Conflict of the Conflict research Consortium (University of Colorado, Amerika Serikat). Dalam buku itu didefinisikan konflik-konflik primer sebagai, "Ketidaksesuaian kepentingan, kebutuhan-kebutuhan yang tidak terpenuhi, perbedaan nilai yang fundamental, atau perjuangan untuk mendapatkan keadilan."

sebagai langkah awal untuk melahirkan ide-ide brilian, memantapkan strategi guna mengelola Indonesia tanpa kekerasan. Di sinilah letak perbedaan konflik dengan kekerasan. Kekerasan akan selalu dimanifestasikan dengan bentuk perilaku yang berorientasi menghancurkan. Konflik yang dikombinasikan dengan aktivitas demikian sama saja mereproduksi kekerasan baru dalam skala masif.

Menempatkan rasa aman sebagai prioritas utama dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat menjadi kewajiban yang harus bisa disediakan oleh para pengampu kebijakan. Aspek keamanan memang menjadi tumpuan utama untuk bisa menciptakan situasi kondusif paskakonflik. Pemerintah dan pengampu kebijakan lainnya diharapkan bisa mewujudkan dimensi keamanan yang memegang prinsip pada nilai-nilai kemanusiaan. Dimensi dari rasa aman itu sendiri menjadi juga akan membantu proses pemulihan kehidupan sosial-ekonomi masyarakat. Dalam lingkup yang lebih terperinci lagi, diharapkan dengan hadirnya proses *peace building* di tengah wilayah paskakonflik, pemerintah daerah juga harus membangun inisiatif untuk membenahi tata kelola pemerintahannya dengan lebih baik. Meningkatkan derajat partisipasi masyarakat dalam proses politik lokal serta memenuhi kebutuhan dari hak-hak dasar khususnya di bidang sosial dan budaya yang meliputi akses kesehatan, pendidikan, lingkungan dan hak-hak dasar khusus diperuntukkan kepada anak-anak, perempuan dan lansia.

Hal yang tak kalah penting lainnya adalah mengevaluasi dan memberi catatan kritis pada institusi keamanan. Reformasi sektor keamanan menjadi salah satu agenda kunci dalam sebuah negara yang tengah menata kembali sistem demokrasinya. Aktor-aktor keamanan negara seperti TNI, Polri dan Intelijen harapannya mampu menjadi aktor-aktor keamanan yang cakap, handal dan profesional serta mampu menjaga akuntabilitas khususnya tetap tunduk pada sistem dan mekanisme demokrasi. Sebagai institusi negara yang memiliki kewajiban untuk memberikan pelayanan publik di bidang keamanan yang terbaik, dengan tetap mengedepankan prinsip melindungi, melayani dan mengayomi masyarakat.

Diharapkan dengan mengedepankan prinsip-prinsip di atas, masyarakat mampu meningkatkan kesejahteraannya dengan jaminan rasa aman baik yang diberikan oleh pemerintah maupun iklim kondusif yang tengah diciptakan oleh masyarakat itu sendiri. Namun harapan tersebut akan menemui banyak kendala jika pembenahan sektor keamanan masih belum menemukan formulasinya, seperti minimnya kontrol sipil terhadap sektor keamanan khususnya dalam mengawal kerangka legal dan institusional sebagai pondasi untuk mengontrol arah reformasi sektor keamanan. Lebih lanjut, masih tertanamnya konsep sektor keamanan yang kuat adalah sektor yang harus memegang gaya komando ber-politik *a la* status quo seperti yang lumrah dilakukan di masa Orde Baru. Kondisi-kondisi demikian yang telah dipaparkan di atas justru akan mempersulit ruang gerak sektor keamanan dalam menyelaraskan aktivitasnya dengan tata pemerintahan yang mengedepankan nilai-nilai transparansi, akuntabilitas dan demokrasi.

Menautkan unsur sektor keamanan dalam peristiwa-peristiwa konflik menjadi satu dan banyak hal yang harus kita cermati dengan seksama. Karena dalam mengeksplorasi penanganan konflik semua pihak dituntut untuk

jeli dalam melakukan kategorisasi konflik. Alih-alih keinginan untuk meredam konflik dengan membangun struktur kategorisasi konflik justru bisa mereduksi dan mensimplikasi peristiwa-peristiwa yang terjadi. Hal-hal tersebut bisa terjadi jika kita tidak mampu membaca peta konflik, analisa perkembangan yang utuh dengan memasuki tahapan paskakonflik bersolusi efektif khususnya untuk menyelesaikan persoalan kekerasan multi dimensi dan pelanggaran HAM yang terjadi.

Untuk memberi penajaman dalam analisa tulisan ini penulis mencoba mengolah berbagai sumber literatur pembahasan konflik dan dinamika pengelolaannya di dua wilayah paskakonflik yaitu Poso dan Nangroe Aceh Darussalam. Sekalipun penulis mengetahui bahwa juga ada wilayah rawan lainnya di Indonesia, diantaranya pernah atau masih dalam siklus berlangsungnya konflik yaitu Sampit, Ambon, Papua dan Alor NTT. Hasil pembacaan atas dua wilayah paskakonflik itu kelak akan penulis gunakan untuk melihat transformasi manajemen paskakonflik dalam bingkai sektor keamanan Indonesia dan masyarakat sipil; serta diharapkan tulisan ini bisa memberikan perspektif baru dalam membangun komitmen sosial - politik pemerintah Indonesia dan masyarakat sipil umumnya pada nilai-nilai progresivitas, humanistis dan semangat rekonsiliasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Poso dan Aceh: Menilik Miniatur Indonesia Paskakonflik

Mengimajinasikan Poso dan Aceh dalam kesatuan Republik Indonesia dengan segenap kepentingannya: mulai dari sosial, politik, ekonomi dan budaya yang saling berbenturan, bertautan satu dengan lainnya dan memunculkan ruang antara untuk menegosiasikan polemik-polemik keseharian yang timbul tenggelam sesuai dengan dinamika yang berkembang di dalamnya, dengan merayakan keberagaman unsur-unsur yang menghidupnya sejak dulu; menjadi sebuah keharusan yang sepatutnya dihadirkan serta didialogkan secara terus menerus agar tidak menjadi kabur lalu mengumbar antagonisme di kemudian hari.⁸⁴⁹

Upaya untuk mengatasi ketegangan yang kerap bergejolak menjadi satu tantangan tersendiri yang tidak saja harus dijawab oleh pemerintah, melainkan oleh kita semua untuk tetap terus merekatkan kemajemukan yang ada, dengan meminimalisir polarisasi, fragmentasi dan sikap-sikap nir-integratif lainnya. Dalam melihat perkembangan paskakonflik baik yang terjadi di Poso maupun di Aceh, penulis akan mengajak pembaca untuk melihat beberapa kejadian penting terkait dengan upaya merespon perkembangan resolusi konflik di dua daerah tersebut.

849 Sebagaimana Carl Schmitt, filsuf Jerman yang menyatakan bahwa antagonisme tidak bisa disamakan dengan permusuhan pribadi yang bisa diselesaikan melalui jabat tangan. Antagonisme juga menyangkal demokrasi liberal yang mengambil prototip deliberatif. Antagonisme akan menjadi sebuah diskursus yang lebih banyak mengedepankan kerangka bercorak konfliktual

Membaca Peta Konflik Poso dan Aceh

Di tengah meningkatkan sentimen keagamaan dan kesukuan, upaya untuk menelisik kembali isu-isu strategis dan aktor-aktor yang terlibat dalam konflik Poso dan Aceh menjadi penting kiranya. Dalam hal ini faktor-faktor perekat atau integratif juga memiliki peranan, namun terkadang kita masih disulitkan dengan rumitnya proses revitalisasi dari faktor faktor perekat itu. Padahal setiap waktu relasi dominasi yang terus direproduksi oleh aktor-aktor yang berkonflik terus menerus bergulir, seperti mendapatkan legitimasi dari wacana politik yang berkembang setiap saat. Penulis mencoba mengklasifikasikan beberapa hal pokok yang digunakan untuk mempermudah pembacaan peta konflik Poso dan Aceh. Beberapa hal pokok itu adalah sebagai berikut: *Pertama*, sumber konflik. *Kedua*, dinamika aktor-aktor keamanan di wilayah konflik dan atau paskakonflik. *Ketiga*, penanganan negara atas wilayah rawan konflik dan atau paskakonflik. *Keempat*, peranan masyarakat sipil dalam meninjau ulang sektor keamanan wilayah konflik dan atau paskakonflik.

1. Sumber Konflik

Sesungguhnya letupan konflik Poso telah dimulai sebelum rezim Orde Baru berakhir dan menghasilkan berjilid-jilid kisah konflik, yang mengakibatkan kerugian baik fisik maupun materiil bagi masyarakat Poso. Riak-riak konflik tersebut bisa dikatakan telah dipicu pada medio 1992, ketika beredar makalah yang berisikan hujatan kepada Nabi Muhammad SAW. Penulis makalah itu adalah Rusli Labolo, seorang pendeta yang sebelumnya memeluk agak Islam. Namun struktur komando sektor keamanan Orde Baru masih bisa meredam letupan kekecewaan masyarakat Poso, sehingga konflik tidak timbul kepermukaan. Selang beberapa tahun kemudian tepatnya pada tanggal 14 Februari 1995, sebuah peristiwa kembali mengagetkan publik Poso. Sekelompok pemuda terlatih bela diri yang berasal dari desa Madele, pinggiran kota melakukan penyerangan dan penyerbuan terhadap sebuah masjid dan sebuah madrasah di desa Tegalrejo, Poso.

Sekelompok pemuda yang diidentifikasi beragama Kristen tersebut mendapat perlawanan dari 300 pemuda muslim yang berasal dari desa Tegalrejo dan warga kelurahan Lawanga, Poso. Mereka pun sempat membakar rumah warga di sekitar Madele. Meskipun peristiwa itu belum sempat mendapat respon yang berarti dari masyarakat Poso dan diprediksikan kedua kelompok itu mewakili dua elemen agama besar, Islam dan Kristen, pihak keamanan akhirnya segera mengambil respon cepat dengan menurunkan sejumlah pasukan dari Batalyon Kompi 711/Kawua Poso.⁸⁵⁰ Tiga tahun berselang, Poso kembali diguncang konflik dengan isu perebutan kekuasaan daerah. Tepatnya pada tanggal 13 Desember 1998 paskabupati Poso Arif Patanga meletakkan jabatan politiknya, saat itu juga terjadi pertarungan antar elit untuk memperebutkan kursi dan jabatan bergengsi tersebut. Kian lama pertarungan tersebut kian melebar dan bergeser menjadi pertarungan yang mewakili calon bupati dari latar belakang kelompok Islam dan Kristen. Di tengah konstelasi politik yang kian memanas, memasuki penghujung bulan Desember 1998 konflik sosial di Poso pecah. Sebuah peristiwa yang terjadi pada malam perayaan Natal 25 Desember 1998 telah berhasil mengubah relasi sosial masyarakat, menjadikan Poso

850 Batalyon Kompi 711/Kawua Poso sejatinya akan diberangkatkan ke Papua namun akhirnya dibatalkan, mengingat sewaktu-waktu Poso akan menjadi wilayah rawan konflik. Lihat Tahmidy Lasahiod, dkk Suara dari Poso, Kerusuhan, Konflik dan Resolusi; Yappika: Jakarta, 2003

sebagai arena tempur konflik yang melelahkan bagi seluruh masyarakat Poso. Pertikaian demi pertikaian susul menyusul, diimbui dengan isu perbedaan agama dan etnisitas. Dan jika bisa diibaratkan apa yang terjadi dalam konflik Poso itu seperti pembagian babak pengadeganan dalam sebuah film berdurasi panjang, perpindahannya begitu cepat hingga akhirnya mengakar memasuki penghujung tahun 2001.

Jika ditilik dari rentang sejarah, konflik di Aceh memiliki durasi rentang waktu pertikaian yang amat lama di Indonesia. Perubahan rezim penguasa dari Sukarno menuju Soeharto menciptakan satu politik pengharapan di tengah-tengah masyarakat Aceh, namun harapan tersebut tidak membawa mereka pada cita-cita tersebut. Kebijakan sentralistik yang dibarengi dengan aksi monopolistik hanya menjadikan Aceh sebagai objek eksploitasi. Kemiskinan, ketimpangan sosial politik yang berujung pada reproduksi kekerasan menjadi realitas sehari-hari yang harus dihadapi oleh masyarakat Aceh.

Perlawanan terhadap ketidakadilan mulai muncul di bumi Serambi Mekkah. Gerakan menuntut Aceh Merdeka mulai didengungkan dalam deklarasi Gerakan Aceh Merdeka (GAM) pada 4 Desember 1976.⁸⁵¹ GAM yang saat itu masih dipimpin oleh Hasan Tiro memiliki motivasi utama yakni membebaskan rakyat Aceh dari belenggu ketidakadilan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia. Advokasi GAM yang lebih banyak dititikberatkan pada aksi agresi memang mendapat perlawanan sengit dari pihak pemerintah Indonesia. Pemerintah mulai menurunkan pos-pos pasukan untuk membalas resistensi tersebut. Namun, aksi balasan itu lebih banyak dilakukan dengan meningkatkan bentuk serangan psikologis (*psy-war/psy-attack*). Serangan yang tidak saja ditujukan langsung kepada para penggiat GAM, namun juga kepada seluruh masyarakat Aceh. Tujuan dari metode tersebut adalah untuk melemahkan dukungan yang akan diberikan masyarakat Aceh kepada GAM. Metode itu umumnya dilakukan dengan cara-cara kekerasan, seperti penyiksaan fisik, penangkapan-penahanan dan intimidasi yang dilakukan aparat keamanan.

GAM kelak akan lebih dikenal sebagai gerakan separatis yang memiliki kemampuan untuk menimbulkan disintegrasi di wilayah Aceh.⁸⁵² Konflik Aceh menyimpan potensi amuk massa dalam skala besar, hal itu bisa dilihat dari lipatan kasus kekerasan dan pelanggaran HAM yang terjadi di sana. Periode kekerasan di Aceh bisa diklasifikasikan menjadi 6 fase yakni: Kekerasan Pra-DOM (1976-1979), Kekerasan Masa DOM (1989-1998), Kekerasan Pasca-DOM (1998-2000), Jeda Kemanusiaan (2000-2003), Darurat Militer (2003-2004) dan Darurat Sipil (2004-2005). Tipologi kekerasan di Aceh menempatkan negara dan aparatusnya sebagai aktor utama dari setiap kekerasan yang terjadi di Aceh. Spiral kekerasan itu kian memintal masyarakat Aceh dalam situasi eskalasi kekerasan yang kian memuncak. Jika saja inisiatif dalam bentuk kemauan politik tidak ditempuh oleh pemerintah, maka memisahkannya Aceh dari Republik Indonesia bisa masuk dalam catatan sejarah Indonesia.

Dinamika Aktor-Aktor Keamanan di Wilayah Konflik dan atau Paskakonflik

851 Versi lain menyatakan bahwa GAM dideklarasikan pada tanggal 24 Mei 1977 oleh para tokoh eks DI/TII di Gunung Halimun, Pidie, Aceh. Lihat Al Chaidar, *Gerakan Aceh Merdeka, cet. 2*, (Jakarta: Madani Press, 2000), hlm. 143.

852 Salah satu cara yang dilakukan Orde Baru untuk meredam agresi GAM adalah dengan cara mengirimkan bala transmigrasi yang terdiri dari personel militer dan PNS khususnya dari Pulau Jawa. Lihat Laporan Amnesty International, *Shock Therapy: Sebagai Tindakan Pemulihan Ketertiban di Aceh 1989-1993*, (London: Amnesty International, 1993), hlm. 6

Di tengah sesi-sesi pertikaian itu, berbagai upaya telah dilakukan untuk meredam amarah dari masing-masing kelompok yang bertikai. Yang jadi pertanyaan kini, mengapa konflik itu bisa memiliki kekekalan hingga memasuki masa konflik empat tahun? Apa langkah para pihak, khususnya pemerintah dalam merawat perdamaian? Kemudian, apakah mereka bisa merasakan sengatan titik api konflik yang selama ini menjungkir-balikkan sistem sosial baik yang terjadi di Poso maupun di Aceh?

Bila ditilik lebih jauh, ada kesan kuat negara hanya mengurus Poso jika eskalasi konflik di daerah itu tengah berkecamuk. Namun ketika suasana Poso kembali stabil, negara (pemerintah) kembali pula kepada akar rutinitasnya. Kondisi demikian seakan menempatkan konflik Poso sudah selesai dan tutup buku. Negara Orde Baru saat itu memang berhasil menumpas konflik SARA dengan mengintegrasikan nilai-nilai keamanan dengan ketertiban umum yang dikelola di tengah masyarakat. Namun penanganan tersebut kiranya tidak *segendang sepenarian*, ketika hadir ketidakstabilan politik dan gejolak sosial yang diam-diam mulai menggejala di beberapa titik rawan konflik, berwujud jenis praktek dan kebijakan pembangunan yang dikembangkan Orde Baru selama berkuasa.⁸⁵³

Selain itu, anatomi berpikir dalam penanganan keamanan wilayah konflik hingga bentuk pilihan kebijakan yang diterapkan di sana, selalu dititikberatkan pada terminologi “aman dan terkendali”. Mengambil contoh kasus yang kerap terjadi di wilayah konflik: Jika suatu wilayah diduga akan mengalami kekacauan maka polisi dan tentara baru akan berjaga-jaga. Di sisi lain, muncul pernyataan-pernyataan sepihak yang dilansir oleh pejabat pemerintahan sipil dalam melihat indikator keamanan di wilayahnya. Sebagian menyatakan bahwa indikasi sebuah wilayah yang aman adalah dengan tidak adanya lagi perang antar warga yang memiliki kemampuan untuk memantik kerusuhan hingga jatuh korban. Bahkan jika pun ada ledakan (meski berdaya ledak rendah), itu pun akan dianggap sebagai hal yang lumrah terjadi di wilayah paskakonflik.

Kondisi demikian tampaknya ingin dipandang sebagai sebuah peristiwa sehari-hari yang akan dihadapi oleh masyarakat di wilayah paskakonflik (*casual happened in post-conflict terms*). Kegelisahan kolektif baru akan muncul setelah konflik yang disertai kekerasan muncul kembali. Tentu saja jumlah korban akan menjadi tolak ukur utama untuk melihat sampai seberapa jauh konflik tersebut memiliki kekuatannya. Opini publik pun bermunculan, menjadi respon pembandingan dari repitisi peristiwa yang sudah terlanjur menelan korban itu. Karena itu situasi keamanan menjadi imajinasi yang terbangun di benak masing-masing masyarakat di wilayah paskakonflik.

Dalam hal ini, keamanan fisik mutlak menjadi prasyarat untuk bisa menghidupkan kembali roda-roda sosial di tengah himpunan masyarakat paskakonflik. Namun sayangnya, ada banyak perbedaan cara pandang dalam

853 Seperti yang telah dipaparkan di awal, kesalahan dalam mengelola ekonomi-politik dan bangunan ketatanegaraan tersebut, memicu berbagai ketegangan, kerusakan hingga kekerasan di level akar rumput. Krisis yang kian meluas menimbulkan diorganisasi sosial-politik di tubuh negara. Muncul friksi yang tidak saja muncul di tubuh elit politik, namun juga di tubuh birokrasi dan militer Indonesia – dan kemudian turun hingga ke bawah, memecah belah masyarakat sipil dalam bentuk serpihan kerusuhan massa, meluapkan dimensi konflik horizontal yang disertai dengan gejolak sosial politik.

melihat kebutuhan dari rasa aman itu sendiri. Sejak lama sektor keamanan didominasi oleh oleh aparat-aparat penegak hukum, diantaranya hadir unsur militer, kepolisian dan intelijen negara.⁸⁵⁴ Namun apakah sipil juga tidak memiliki tanggung jawab untuk menciptakan bentuk keamanan tersebut? Menciptakan keamanan memang bukan urusan polisi belaka, hadir partisipasi masyarakat didalamnya untuk bekerja sama secara efektif dalam mewujudkan keamanan di wilayah paskakonflik.⁸⁵⁵

Sepertinya formula indikator yang bisa digunakan untuk membaca kondisi situasi paskakonflik dan menemukan titik aman memang sulit ditemukan oleh sebuah pemerintah yang tengah berupaya menciptakan perdamaian. Situasi aman tidak ditentukan oleh pernyataan yang dirilis oleh Kepolisian Daerah di sebuah wilayah paskakonflik. Bukan juga dengan ketiadaan milisi-milisi yang bertempur, hujan tembakan dan bom yang mengakibatkan perasaan tidak aman hinggap kembali. Namun dalam kenyataannya, sebuah konflik bisa tersulut dari sebuah peristiwa sepele yang bisa saja terjadi kapan pun dan di mana pun! Hanya dalam hitungan jam, masyarakat bisa berkumpul ke medan pertempuran, membawa isu sensitif di benak kepala mereka masing-masing. Dilengkapi dengan senjata rakitan-organik, bom molotov dan banyak keberanian membabi buta. Mereka siap beradu otot dengan pihak yang teridentifikasi sebagai musuh.

Keamanan menjadi riskan untuk dihadirkan ketika pemerintah belum melakukan perencanaan keamanan dengan matang. Perencanaan keamanan ini memiliki dimensi jangka panjang yang terdiri dari: (1). Mengidentifikasi persoalan keamanan yang dihadapi, (2). Mengidentifikasi aktor atau pelaku yang berhubungan dengan sektor keamanan, (3). Menyusun tindak lanjut setelah menemukan temuan hasil dari poin 1 dan 2. Di sini keterlibatan masyarakat sipil memainkan peranan penting untuk mewujudkan perencanaan keamanan tersebut. Sebagaimana yang kita ketahui bersama, konflik yang terjadi baik di Poso dan Aceh mengalami apa yang dinamakan dengan *protracted social conflict*.⁸⁵⁶ Konflik yang disebabkan oleh beragam faktor (*multi-dimension factors*), bukan hanya bertautan dengan konflik etnis-agama, namun juga tumpang tindihnya berbagai faktor lain, seperti kesenjangan ekonomi, krisis kelembagaan politik, disorientasi nilai dan budaya, dan yang tak kalah penting lainnya adalah krisis keamanan yang dikembangkan di sana.

Pada saat konflik berlangsung akar konflik dan akibat konflik saling bergesekan dan memunculkan eskalasi konflik yang kian meninggi dan pada akhirnya menimbulkan mobilitas tinggi dari satu wilayah ke wilayah lainnya. Mobilitas tersebut lebih dikarenakan pada situasi bipolarisasi yang umumnya terjadi di wilayah konflik bernuansa etnis-agama. Bipolarisasi menciptakan ketegangan dan rasa tidak aman jika kelompok warga yang

854 Pembangunan sistem keamanan nasional acapkali diikuti dengan perkembangan personel dan teknologi militer secara masif. Pengembangan ini yang sejatinya digunakan untuk menciptakan rasa aman dan dapat dirasakan oleh tiap-tiap warga negara, namun justru mendorong perang dan tindak kekerasan terhadap warga negara. pembangunan sektor keamanan Indonesia di masa Orde Baru umumnya lebih banyak dititikberatkan untuk mengamankan aset-aset industri dan ekonomi dalam skala besar. Kondisi tersebut juga diterapkan dalam penguatan institusi negara (baca: sektor keamanan diperkuat seiring militerisasi dikembangkan). Bahkan di negara-negara industri maju, posisi dan peran militer cenderung semakin kuat karena bertautan ke dalam sistem birokrasi dan kekuasaan administrasi negara. Lihat: Anthony Giddens, *The Nation-State and Violence*, (Cambridge: Polity Press, 1985).

855 Goerg Sorensen meyakini dengan menguatnya negara dan institusi militer maka akan menjadi ancaman bagi warga negara (lihat: Goerg Sorensen, "Contradiction in a Rich Concept of Development, Problems of Welfare and Quality of Life", *Bulletin of Peace Proposals*, Vol. 18, No. 1, 1985).

856 Lebih lanjut tentang konsep *protracted social conflict*, bisa dilihat dalam G. Dale Thomas, "Conceptualizing and Identifying Crisis in Protracted Social Conflict" dalam Harvey Starr (Ed.), *The Understanding and Management of Global Violence, New Approaches to the Theory and Research on Protracted Conflict*, (London: Macmillan Press, 1999).

bertikai itu harus keluar-masuk di wilayah konflik. Hal ini sudah seharusnya bisa teridentifikasi dengan baik oleh aktor-aktor keamanan negara, untuk melihat pihak-pihak mana saja yang memiliki peran penting untuk menciptakan bipolarisasi wilayah tersebut.⁸⁵⁷

Selanjutnya, untuk membangun rasa aman dan kepercayaan (*building safe and trust engagement*) di antara pihak yang bertikai dibutuhkan aktor lain selain aktor keamanan negara. Himpunan masyarakat yang sehat adalah ketika dialog bisa dijembatani dengan aktivitas sehari-hari yang mereka lakukan. Pasar misalnya, menjadi lokus sentral untuk melakukan pemenuhan kebutuhan harian masyarakat. Di sana berkumpul banyak orang dari latar belakang sosial datang berkunjung dan melakukan transaksi dagang nyaris setiap hari. Mereka saling terhubung tanpa batasan agama dan jika mereka dilibatkan dalam proses membangun perdamaian, meningkatkan rasa aman dan kepercayaan; maka dengan serta merta jumlah pasukan organik TNI dan Polri bisa dikurangi.

Secara psikologis, kehadiran fisik aparat keamanan juga ikut mempengaruhi “pembayangan rasa aman” oleh masyarakat di wilayah konflik dan atau paskakonflik. Kehadiran aparat dalam skala masif untuk berjaga-jaga di wilayah perbatasan konflik justru akan meningkatkan rasa waswas dan ketegangan tersendiri. Oleh karena itu dengan melibatkan partisipasi masyarakat secara luas diharapkan bisa menjadi modal sosial-kultural untuk menjembatani upaya perdamaian berkelanjutan. Masalah lain yang juga harus menjadi fokus perhatian dalam menciptakan proses perdamaian adalah pelucutan senjata yang dimiliki warga sipil. Sering kali rasa aman dihadirkan dengan tetap memiliki persenjataan untuk berjaga-jaga sewaktu-waktu konflik akan terjadi lagi. Kekhawatiran itu bukan tanpa alasan yang kuat dimiliki oleh warga, karena mereka juga mengetahui kekuatan konflik mirip seperti bom waktu, dapat meledak kapan saja dan di mana saja.

Ketiadaan pelucutan senjata (*disarmament policy*) memang memiliki polemik tersendiri. Ketika satu komunitas tersulut emosinya, maka persenjataan yang tetap mereka simpan dan miliki akan digunakan sebagai alat untuk memantik konflik kembali. Pemerintah memang belum mengatur kebijakan ini, meski dalam pemberitaan media massa sering kali diwartakan proses penyerahan senjata dari warga sipil kepada aparat atau pejabat pemerintahan sipil terkait, namun simbolisasi itu belum memiliki implikasi yang kuat dalam membangun kesadaran warga untuk menghentikan pertikaian bersenjata.⁸⁵⁸

Disarmament policy terkait dengan sendi ekonomi masyarakat di wilayah konflik dan atau paskakonflik.

857 Konflik memiliki kemampuan untuk menimbulkan dampak terjadinya pengungsian dalam skala besar. Sebagai angka pembanding UNSFIR telah memperkirakan 1,3 juta orang mengungsi dari tempat tinggalnya di 15 provinsi daerah konflik pada tahun 2001. Menurut Bakornas-PB, pada tahun 2003 jumlah tersebut telah berkurang menjadi 740.000 jiwa dan menurut Departement Sosial, pada tahun 2005 jumlahnya turun menjadi sekitar 342.000 jiwa (lihat Christopher Wilson, *Overcoming Violent Conflict, Peace and Development Analysis in Indonesia*, Vol.5, Jakarta: CPRU-UNDP, Bappenas, PSKP UGM, Lab Sosio UI dan LIPI, 2005)

Selain itu alasan keamanan dan ekonomi juga menjadi faktor utama penduduk untuk meninggalkan tempat tinggalnya. Dari tahun 1999 hingga 2000 penduduk Provinsi Maluku turun 19% dari 1.476.859 jiwa menjadi 1.200.756 jiwa. Di Ambon dengan periode waktu yang sama penduduk turun dari 314.417 menjadi 206.889, atau turun 34%. Sedangkan di Poso pada tahun 2001 ada sekitar 110.000 jiwa yang mengungsi keluar daerah (Lihat Garaham Brown *et.al.*, *Overcoming Violent Conflict Peace and Development Analysis in Maluku and North Maluku*, Vol. 4, 2005. Jakarta: UNDP, Bappenas, LIPI. Lihat pula Graham Brown *et.al.*, *Overcoming Violent Conflict Peace and Development Analysis in Maluku and North Maluku*, Vol. 3, Jakarta: UNDP, Bappenas, LIPI, 2005). Selain aksi penjarahan, aksi perusakan rumah tinggal penduduk adalah dampak yang paling bisa dilihat ketika konflik berlangsung. Sekitar, 41.000 rumah tinggal hancur di wilayah Provinsi Maluku. Di Poso bisa mencapai 16.474 sedangkan di Maluku Utara ada sekitar 23.300 rumah ditinggalkan dalam keadaan rusak.

858 Tidak berlebihan jika kita menyatakan senjata ringan yang mudah beredar di tengah masyarakat sebagai, “*the real weapons of mass destruction*”. Senjata bisa digunakan secara langsung untuk memantik konflik dan kekerasan. Tidak hanya itu, dalam situasi damai persenjataan yang mudah beredar di tengah masyarakat bisa digunakan untuk mentor, mengontrol masyarakat dan mempengaruhi kebijakan politik secara luas. Di sini yang harus kita cermati bersama adalah proses peredaran senjata ringan yang kian marak di wilayah konflik/paskakonflik. Jenis persenjataan tersebut tidak beredar dengan sendirinya. Sudah pasti ada sistem yang mengatur sirkulasi pembelian dan penjualan senjata di tengah masyarakat.

Pemerintah sejatinya harus bisa menyediakan kompensasi ketika proses penyerahan senjata dilakukan. Tidak hanya membuat senjata itu bisa ditarik dari peredaran warga sipil, namun juga dengan tiadanya konflik masyarakat juga mulai bisa membangun kehidupan perekonomiannya kembali. Rasa aman memungkinkan orang untuk bisa bekerja, mulai mencari dan menciptakan sumber ekonomi hingga terbebas dari kemiskinan. Rasa aman juga akan memberikan kesempatan bagi benih kebebasan, untuk bebas dari bentuk dominasi dan represi.⁸⁵⁹

Penanganan Negara atas Daerah Wilayah Rawan Konflik dan atau Paskakonflik

Kawasan Indonesia timur, khususnya Maluku Utara, Provinsi Maluku dan Poso kini tengah memasuki fase baru pascaepisodik konflik berkepanjangan yang telah meluluhlantakkan sendi-sendi kehidupan sosial, ekonomi, budaya dan politik masyarakat setempat. Pemulihan ekonomi dan pembangunan sistem politik lokal mulai dilakukan seiring berkurangnya konflik terbuka (*open conflict*) di permukaan, meski ketegangan-ketegangan berdimensi sosial masih acap terjadi di tengah masyarakat. Untuk memulai perubahan di wilayah konflik, jamaknya pemerintah Indonesia memulai dengan mengagendakan perjanjian perdamaian di antara pihak-pihak yang bertikai. Publik umumnya memandang konflik yang terjadi di wilayah timur Indonesia lebih banyak dimuati unsur etnis–keagamaan. Konflik tersebut umumnya juga melibatkan pertikaian antara komunitas penduduk asli dengan komunitas penduduk pendatang yang secara notabene memiliki kultur dan kepercayaan yang berbeda satu sama lainnya.

Perbedaan itu kemudian dibaca sebagai konflik antara komunitas Muslim dan komunitas Kristen. Identitas etnis–agama inilah yang selalu melekat dalam anatomi konflik di Timur Indonesia. Namun sesungguhnya, identitas tersebut hanya salah satu dari masalah konflik yang muncul ke permukaan dan kita tidak bisa mengeneralisir ataupun mempersempit ruang pembacaan atas situasi aktual sosial politik di wilayah rawan konflik tersebut. Kita harus bisa mengurai sumber-sumber konflik untuk melihat seberapa besar dampak kompetisi antar kelompok kepentingan tersebut dengan pola penerapan kebijakan pembangunan diskriminatif, yang akhirnya ikut memicu terjadinya konflik.⁸⁶⁰

Berbagai upaya telah dilakukan untuk mengatasi konflik. Berbagai pihak baik itu berasal dari kalangan pemerintah, organisasi masyarakat sipil hingga lembaga donor internasional ikut urun rembug dalam mencari jalan keluar serta melakukan upaya pencegahan konflik. Berbagai bantuan kemanusiaan, rehabilitasi sosial dan pemulihan ekonomi masyarakat juga diupayakan, di tengah banyaknya kendala yang menghadang. Dalam studi kasus Poso, pemerintah telah melakukan berbagai usaha rekonsiliasi, mobilisasi aparat keamanan dan bantuan kemanusiaan yang terus dilakukan untuk mendukung upaya perdamaian. Salahsatu upaya terbesar dan bisa dijadikan cerita

859 Lihat Johan Galtung, *Peace by Peaceful Means, Peace and Conflict, Development and Civilization*, (London: Sage Publication, 1996).

860 Lebih lanjut, untuk melihat konflik dan perdamaian agama di Maluku dan Mauluku Utara lihat Lambang Trijono dan Pieter Tanamal, "Religious Conflict in Maluku: In Search of Religious Community Peace", dalam Lambang Trijono (eds), *The Making of Ethnic and Religion Conflict in Southeast Asia, Cases and Resolution*, (Yogyakarta: CSPS BOOKS, 2004). Dan untuk membaca konflik dan perdamaian di Poso, lihat Lambang Trijono, *Conflict Analysis and Peace Building Responses, The Case of Poso Central Sulawesi*, Report for JICA's *Peace Building Assessment in Indonesia*, (Jakarta: JICA, 2005).

sukses dalam perjalanan rekonsiliasi bangsa adalah Deklarasi Malino yang difasilitasi oleh Jusuf Kalla sebagai perwakilan pemerintah Indonesia. Deklarasi ini memang bisa dikatakan berhasil menghentikan pertikaian antar warga sipil, meski di sana sini kita bisa melihat ketidaksiapan pemerintah khususnya dalam mengantisipasi kebijakan paskakonflik yang belum sistematis (karena masih menggunakan strategi dan pendekatan *top down*), sehingga belum mampu menyentuh akar permasalahan konflik secara efektif dan sistematis.

Di sisi lain, kekuatan masyarakat sipil juga memiliki pengaruh yang kuat khususnya bekerja sama dengan lembaga donor internasional dengan ikut memberikan bantuan kemanusiaan, melakukan pelatihan-pelatihan resolusi konflik, pemberdayaan para pengungsi, hingga menjembatani advokasi kebijakan di tingkat pusat dan daerah. Upaya-upaya baik yang dilakukan oleh pihak pemerintah maupun organisasi masyarakat sipil bisa dikatakan belum efektif karena belum menemukan titik sinergi dalam melakukan koordinasi untuk mendorong upaya perdamaian. Segregasi dan pengkotak-kotakan kerja seringkali menjadi penghambat implementasi tindak lanjut. Oleh karena itu masih diperlukannya strategi pendekatan yang tepat untuk melakukan transformasi dan rekonsiliasi jangka panjang adalah sebuah kebutuhan yang sekiranya harus bisa direalisasikan, khususnya dikaitkan dengan upaya demokratisasi dan partisipasi lokal dalam semangat desentralisasi daerah.

Begitu pula dengan kondisi perdamaian yang coba digagas di Aceh. Meski pemerintahan pasca-Soeharto terus memperketat pola keamanan di sana, berbagai upaya perdamaian tetap dirancang. Upaya tersebut coba dirintis pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid dengan mencoba terobosan baru melibatkan dunia internasional dalam mencari jalan tengah dan kesepakatan dengan GAM. Dimulai dengan Perjanjian Genewa (12 Mei 1999) menghasilkan kesepakatan Jeda Kemanusiaan, di mana dalam perjanjian tersebut kedua belah pihak yang bertikai persepakatan untuk menghentikan pertikaian bersenjata dan lebih memfokuskan diri untuk menjaga nilai-nilai kemanusiaan. Namun kesepakatan-kesepakatan tersebut terlanggar dengan terjadinya serangkaian kasus kekerasan yang menimbulkan korban jiwa.

Di sisi lain, krisis politik yang kembali melanda pemerintahan Abdurrahman Wahid membuat perdamaian di Aceh menjadi sulit untuk ditindaklanjuti. Menghadapi berbagai kecamuk politik yang terus merongrong kabinetnya, Abdurrahman Wahid mengeluarkan Keppres No.4/2000, yang berisi penanganan komprehensif untuk Aceh. Keppres tersebut lebih banyak dititikberatkan pada peluang-peluang yang diberikan pemerintah Indonesia kepada institusi keamanan di Jakarta untuk mengambil tindakan militer di Aceh.⁸⁶¹ Paskalengsernya Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri sebagai presiden yang melanjutkan roda pemerintahan berusaha melanjutkan serangkaian negosiasi yang sudah dilakukan pemerintahan sebelumnya.

Negosiasi lanjutan menghasilkan kesepakatan Jeda Kemanusiaan kedua yang disebut dengan *Cessation of Hostility and Violence* (CoHA). Perjanjian itu disepakati pada tanggal 9 Desember 2002. Namun dalam segi

861 Lihat Afridal Darmi, *Di balik Kulit Politik Hukum Jakarta terhadap Aceh: Analisis Sosiologis Yuridis Impres No. 4/2000 dan Kaitannya dengan Pembentukan Kodam Iskandar Muda*, dalam NGO HAM Aceh Coalition dan CSSP Jakarta

implementasinya, CoHA sulit untuk dilakukan karena ada beberapa pihak yang tidak menghendaki keterlibatan masyarakat sipil dalam skala luas untuk mengupayakan perdamaian di Aceh. Akhirnya, Megawati mengeluarkan keputusan presiden yang menyatakan Aceh dalam kondisi darurat militer terhitung sejak bulan Mei 2003. Keputusan sepihak yang diambil oleh pemerintah Indonesia mengakibatkan ketiadaan titik temu yang seharusnya diharapkan bisa dicapai dalam perundingan lanjutan dengan GAM. Dalam fase ini aksi kekerasan kian menjadi-jadi di Aceh dan militer Indonesia berperan banyak dalam menimbulkan berbagai bentuk kekerasan dan pelanggaran HAM di sana. Anti klimaks terjadi pada saat perundingan di Tokyo, 17 Mei 2003 di mana kebuntuan terjadi dan banyak anggota GAM di tangkap baik sebelum maupun sesudah perundingan.

Butuh waktu lama untuk mengkondisikan kembali situasi pascapertemuan di Tokyo. Pergantian kepemimpinan politik Indonesia yang akhirnya diampu oleh Susilo Bambang Yudhoyono, hingga bencana alam tsunami yang melululantakkan Aceh; rupanya membawa perubahan besar dalam dinamika konflik Aceh. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden M. Jusuf Kalla kembali membuka jalur perundingan dengan mentitikberatkan pada nilai-nilai kemanusiaan dan Aceh pascabencana tsunami. Perjanjian itu dilakukan di Helsinki pada bulan Agustus 2005. Perjanjian Helsinki merupakan terobosan luar biasa yang pernah dilakukan oleh pemerintah Indonesia. Dalam perjanjian itu mencantumkan hal-hal yang selama ini menjadi fokus perhatian segenap masyarakat dan konflik berkepanjangan di Aceh.

Poin-poin seperti: pengelolaan sumber daya alam yang mandiri, pemerintahan lokal yang mandiri, pengakuan identitas dan kultur masyarakat Aceh, penanganan masalah kekerasan, penanganan pelanggaran HAM dan upaya rekonsiliasi menjadi tulang punggung dari perjanjian tersebut. Semua pihak berharap pascapenandatanganan Perjanjian Helsinki, beban politik masa lalu bisa diselesaikan secara bertahap. Meski harus kita akui bersama, pekerjaan rumah yang masih menumpuk di Aceh membutuhkan waktu yang lama untuk diselesaikan, mengingat proses re-integrasi antara Indonesia dengan GAM membutuhkan waktu yang tidak bisa dikatakan sebentar.

Peranan Masyarakat Sipil dalam Meninjau Ulang Sektor Keamanan Wilayah Konflik dan atau Paskakonflik

Konflik kekerasan yang berlarut-larut di Poso dan Aceh menyisakan dampak yang cukup dalam bagi masyarakat, baik pelaku maupun korban konflik. Pada umumnya masyarakat belajar dari konflik kekerasan yang melibatkan mereka, baik sebagai aktor maupun korban. Mereka umumnya menganggap sejarah pahit itu sebagai kesalahan yang tidak perlu diulangi lagi. Di Aceh misalnya, indikasi ini bisa dilihat dari proses-proses perdamaian yang berjalan mulus. Mulai dari Kesepakatan Helsinki, penyerahan senjata dan penarikan pasukan TNI yang dipantau oleh Aceh Monitoring Mission (AMM), hingga penyelenggaraan Pilkada yang berlangsung aman dan demokratis. Di Ambon, setelah konflik mereda, masyarakat mulai belajar dari kekeliruan, menemukan kembali nilai-nilai dan

simbol-simbol budaya yang menyatukan mereka dan mencoba untuk merevitalisasinya. Dewasa ini konsep-konsep kearifan lokal seperti, “Kita Bersaudara” (*Katong Basudara*), *Pela Gandong*, *Salam-Sarani*, *Siwalima*, mulai dihidupkan kembali. Ini adalah bukti nyata dengan diakuinya inisiatif-inisiatif lokal dalam upaya mendorong dan melindungi inisiatif perdamaian dari tingkat akar rumput.

Selain melakukan berbagai terobosan untuk membangun kesadaran publik, masyarakat sipil juga harus mengawal bentuk pendekatan keamanan yang selama ini selalu dijadikan panglima di wilayah-wilayah paskakonflik. Pendekatan keamanan yang menempatkan aktor keamanan sebagai figur tunggal untuk menyelesaikan perkara di wilayah konflik bukan merupakan satusatunya solusi yang bisa digunakan untuk memecahkan masalah. Peningkatan aktivitas militer, operasi intelijen, operasi penyergapan dan berbagai bentuk aktivitas yang melibatkan unsur pengintaian (*surveillance*) di dalamnya yang diterapkan di wilayah paskakonflik, justru semakin mempersempit ruang gerak inisiatif lokal untuk menciptakan ikatan sosial yang ingin kembali dibangun setelah masyarakat melalui fase pertikaian panjang.

Aktivitas ABRI Masuk Desa (AMD) yang gencar dipromosikan Pemerintahan Orde Baru membangun fasilitas sosial di desa-desa sebenarnya juga merupakan sebuah bentuk pendekatan keamanan. Diharapkan ABRI bisa mengontrol fungsi-fungsi sosial di tingkat desa untuk memperkuat lini keamanan dengan paradigma Orde Baru. Pola tersebut juga diterapkan di wilayah-wilayah rawan konflik, seperti di Aceh dan Timur Indonesia. Model pendekatan semacam ini justru tidak akan memutus rantai kekerasan di wilayah konflik. Justru pendekatan semacam ini akan memperuncing persoalan dan semakin memperlihatkan wujud resistensinya.

Kita bisa belajar bersama dari pengalaman Aceh selama bertahun-tahun untuk melihat bagaimana pola resistensi terbentuk, yang akhirnya menciptakan sekumpulan aktor-aktor kekerasan yang memiliki kemampuan untuk membelah diri (*re-generasi*). Risiko dari pendekatan keamanan yang terus menerus dilakukan adalah meningkatnya potensi pelanggaran HAM, seperti yang terjadi di Aceh dan Papua. Tentu saja kita tidak menghendaki hadirnya satu medan tempur yang terus berlangsung selama bertahun-tahun, dengan menimbulkan korban jiwa, hilangnya harta benda, dan masih banyak kehilangan lainnya yang tidak bisa dihitung dengan materi.

Sudah sepatutnya kita meninjau ulang sektor keamanan dan pertahanan Indonesia dengan 4 prinsip mendasar yakni, asas pemisahan kekuasaan, asas legalitas, asas akuntabilitas dan asas transparansi. Kedudukan dan tugas aparat keamanan juga harus dikawal oleh masyarakat sipil di wilayah konflik/paskakonflik agar fungsi kontrol bisa berjalan dengan efektif. Selanjutnya dengan mengedepankan dialog-dialog perdamaian seperti yang diupayakan dalam konflik Aceh setidaknya memberikan tawaran alternatif, sekaligus bisa meminimalisir pengeluaran biaya dalam aksi-aksi melawan kombatan.

Langkah awal yang harus segera disusun setelah upaya dialog perdamaian dilakukan adalah menarik jumlah pasukan non-organik di wilayah konflik/paskakonflik secara bertahap. Diharapkan dengan ditariknya sejumlah

pasukan tersebut bisa mengurangi ketegangan konflik dan upaya perdamaian melalui dialog bisa dilakukan sebagai wujud komitmen dan konsistensi pemerintah untuk Indonesia yang lebih baik.

Penutup dan Kesimpulan

Telah ada kesadaran yang cukup kuat di kalangan para pegiat perdamaian bahwa pembangunan perdamaian paskakonflik kekerasan harus diarahkan pada upaya merekonstruksi struktur damai di dalam masyarakat guna membangun landasan yang kokoh bagi damai jangka panjang. Namun demikian, dinamika perubahan yang terjadi akibat perubahan konteks sosial, ekonomi dan politik menuntut aktor-aktor perdamaian segera meresponsnya dan melakukan akselerasi penyesuaian. Akibatnya hampir semua energi diarahkan untuk mengatasi persoalan-persoalan baru yang juga menuntut perhatian dan dukungan. Contoh yang paling jelas terlihat adalah tanggap darurat terhadap korban bencana alam yang memang tidak bisa menunggu waktu.

Pada saat yang sama, sebagian pegiat perdamaian masih bergelut dengan pekerjaan rumah menangani dampak langsung dari konflik yang menimpa para korban di lokasi-lokasi pengungsian dan relokasi. Ini semua menjadikan konsolidasi untuk membangun perdamaian jangka panjang masih berada di titik stagnan. Belum adanya perubahan-perubahan jalan di tempat atau masih menunggu waktu yang tepat. Merefleksikan pandangan-pandangan para aktor *peacebuilding* di daerah bekas konflik, tampak bahwa paradigma pembangunan perdamaian di masa depan bagaimanapun harus berpijak pada penguatan masyarakat sipil. Paradigma ini mengandaikan bahwa masyarakat sipil adalah pihak yang menentukan apakah potensi konflik dalam masyarakat akan diarahkan pada kekerasan atau dikelola secara kreatif dan ditransformasikan ke dalam relasi-relasi sosial-politik yang konstruktif.

Masyarakat sipil yang akan menjadi penopang damai jangka panjang dicirikan oleh relasi-relasi organis antara asosiasi-asosiasi yang bersifat terbuka, sukarela dan modern. Hubungan sosial yang semata-mata didasari oleh ikatan-ikatan komunal bagaimanapun juga tidak lagi cukup memadai menjadi pondasi bagi masyarakat sipil khususnya di dalam konteks sistem politik negara-bangsa pascakolonial. Oleh sebab itu, ketimbang mempertahankan lembaga komunal secara apa adanya, akan jauh lebih bermakna mentransformasikan nilai-nilai kewargaan yang terkandung dalam inisiatif-inisiatif lokal (*local wisdom*), ke dalam asosiasi-asosiasi yang lebih modern dan rasional.

Tentunya disadari bahwa upaya ini bukan hal yang mudah untuk diwujudkan. Berbagai kerentanan dalam masyarakat harus tetap diperhatikan sebagai faktor yang bisa mempengaruhi kemampuan untuk mendudukan kembali persoalan pada porsinya. Tetapi dalam konteks Poso dan Aceh sekarang, pilihan pemulihan kerentanan dalam masyarakat dan pilihan mendudukan persoalan pada kerangka tanggungjawab negara bukan lagi dua hal yang bisa dipandang secara dikotomis. Sektor keamanan juga bukan merupakan satu-satunya jalan

keluar dari kehampaan konflik berdimensi kekerasan. Dialog sebagai wujud pengupayaan perdamaian harus dilakukan sebagai sebuah prioritas utama, dengan menggalang kekuatan rakyat yang kritis akan hak-haknya dan menyadari praktek-praktek yang melemahkan kapasitas mereka untuk mengelola konflik dan perbedaan seperti yang pernah mereka miliki sebelumnya.

Daftar Rujukan

- Abubakar,Irfan. *Menuju Paradigma Peacebuilding Padskakonflik Kekerasan (Review Terhadap Kerja-kerja Perdamaian di Daerah Konflik)*. Lihat: <http://crsc.or.id>
- Amnesty International Report. *Shock Therapy: Sebagai Tindakan Pemulihan Ketertiban di Aceh 1989 – 1993*. (London: Amnesty International, 1993)
- Brown, Graham et.al., *Overcoming Violent Conflict Peace and Development Analysis in Maluku and North Maluku*. Vol. 4. (Jakarta: UNDP, Bappenas, LIPI, 2005).
- Brown, Graham et.al, *Overcoming Violent Conflict Peace and Development Analysis in Maluku and North Maluku*, Vol. 3. (Jakarta: UNDP, Bappenas, LIPI, 2005).
- Chaidar, Al. *Gerakan Aceh Merdeka*, cet. 2. (Jakarta: Madani Press, 2000)
- Darmi, Afridal, *Di balik Kulit Politik Hukum Jakarta terhadap Aceh: Analisis Sosiologis Yuridis Inpres No. 4/2000 dan Kaitannya dengan Pembentukan Kodam Iskandar Muda*, dalam NGO HAM Aceh Coalition dan CSSP Jakarta
- Galtung, Johan. *Peace by Peaceful Means, Peace and Conflict, Development and Civilization*. (London: Sage Publication, 1996).
- Ghali, Boutros Boutros. *An Agenda for Peace*. (New York: United Nations, 1992)
- Giddens, Anthony. *The Nation-State and Violence*. (Cambridge: Polity Press, 1985)
- Lasahiod, Tahmidy, dkk. *Suara dari Poso, Kerusuhan, Konflik dan Resolusi*. (Jakarta: Yappika, 2003)
- Houghton Mifflin Company. *The American Heritage Dictionary of English Language Fourth Edition*. The International Online Training Programme on Intractable Conflict of the Conflict research Consortium. (USA; University of Colorado, 2000)
- Miall, Hugh, Rahmsbotham, Oliver dan Woodhouse, Tom, *Contemporary Conflict Resolution*, 1999. Cambridge: Polity Press
- Schnabel, Albert dan Erhart, Hans-Goerge, *Post-Conflict Societies and the Military: Challenges and Problems of Security Sector Reform*, 2005. Tokyo: United Nation University
- Sorensen, Goerg. "Contradiction in a Rich Concept of Development, Problems of Welfare and Quality of Life". *Bulletin of Peace Proposals*. Vol. 18, No. 1, 1987.
- Starr, Harvey (Ed.). *The Understanding and Management of Global Violence, New Approaches to the Theory and Research on Protracted Conflict*. London: Macmillan Press, 1999.

State of the World Forum. *People Building Peace, 35 Inspiring Stories from Around the World*. (International Books, 1999).

Trijono, Lambang (Eds). *The Making of Ethnic and Religion Conflict in Southeast Asia, Cases and Resolution*. (Yogyakarta: CSPA BOOKS, 2004)

Trijono, Lambang. *Conflict Analysis and Peace Building Responses, The Case of Poso Central Sulawesi: Report for JICA's Peace Building Assesment in Indonesia*. (Jakarta: JICA, 2005)

Wilson, Christopher. *Overcoming Violent Conflict, Peace and Development Analysis in Indonesia, Vol.5*. (Jakarta: CPRU-UNDP, Bappenas, PSKP UGM, Lab Sosio UI dan LIPI, 2005)

KKP dan Pengungkapan Pelanggaran HAM di Timor Timur

Zainul Maarif

Prolog

Komisi Kebenaran dan Persahabatan (KKP) adalah salah satu komisi yang dibentuk untuk mengungkap dugaan terjadinya pelanggaran hak asasi manusia (HAM) di Timor Timur (sekarang Timor Leste) pada tahun 1999. Dikatakan “salah satu” karena sebelum pembentukannya telah ada beberapa komisi dan penyelidik serupa. Para pendahulu KKP tersebut antara lain: (1) Pelapor Khusus Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB), (2) Komisi Penyelidik Internasional PBB, (3) Komisi Penyelidik Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Timor Timur (KPP HAM), (4) Komisi Penerimaan, Kebenaran dan Rekonsiliasi Timor-Leste (*Comissio de Acolhimento, Verdade e Reconciliação, CAVR*), (5) Laporan James Dunn untuk *United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET), (6) Komisi Pakar PBB.

Yang jadi persoalan adalah mengapa ada sedemikian banyak komisi pengungkap tragedi kemanusiaan di Timor Timur tahun 1999? Bisa dipastikan peristiwa itu penting sehingga pengungkapannya ditangani oleh beragam pihak. Dan bisa diasumsikan munculnya satu komisi baru setelah adanya beragam komisi serupa dimaksudkan untuk “menyempurnakan” hasil-hasil penyelidikan yang sudah ada.

Pertanyaan kritis pun mencuat, mempersoalkan “penyempurnaan” yang dilakukan KKP. Apakah temuan dan rekomendasi KKP lebih berimplikasi positif bagi penghargaan HAM ke depan dibandingkan temuan dan rekomendasi komisi-komisi sebelumnya?

Tulisan ini berupaya menjawab pertanyaan terakhir tersebut dengan cara mengkaji temuan dan rekomendasi KKP serta mengkomparasikannya dengan temuan dan rekomendasi komisi-komisi pendahulunya. Mengingat

ada beberapa organisasi masyarakat sipil di Indonesia, Timor Leste dan dunia internasional yang memberikan respon kepada KKP, maka tulisan ini pun akan mengulas respon-respon mereka sambil mengevaluasinya. Di akhir tulisan ini, penulis akan merekomendasikan upaya lebih lanjut dalam menangani kasus Timor Timur tahun 1999. Adapun di awal tulisan ini, setelah memberikan Prolog ini, penulis terlebih dulu akan memberikan sekelumit konteks objek material yang dibahas oleh beragam komisi tersebut yaitu Timor Timur.

Timor Timur

Kurang lebih 400 tahun Timor Timur menjadi wilayah jajahan Portugal.⁸⁶² Tanggal 25 April 1974 merupakan momen penting bagi rakyat Timor Timur untuk merdeka dari penjajahan Portugal.

Saat itu Revolusi Bunga bergejolak di Portugal menumbangkan rezim Salazar berikut penggantinya Caetano. Demokratisasi pun bergulir dan menghasilkan antara lain Dekrit No. 203/1974 tentang dekolonialisasi dan penentuan nasib sendiri. Rakyat Timor Timur, khususnya yang berafiliasi dengan Fretilin (*Frente Revolucionaria do Timor Leste Independente*), memanfaatkan momentum itu dengan memproklamkan kemerdekaan pada Timor Timur dari Portugal pada 28 November 1975.

Hanya saja Indonesia berkomplot dengan UDT (*Uniao Democratica Tomorense*), Apodeti (*Associacao Popular Democratica de Timor*), Trabalista (Partai Buruh) dan KOTA (*Klibur Oan Timor Aswain*) berupaya mengintegrasikan Timor Timur dengan Indonesia. Melalui Operasi Komodo kemudian Operasi Seroja, tentara Indonesia menganeksasi Timor Timur pada 7 Desember 1975.⁸⁶³

Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa Bangsa mengutuk intervensi Indonesia dan meminta Indonesia menarik mundur pasukannya berdasarkan Resolusi PBB No. 384/1975. Tapi kutukan dan permintaan itu justru ditanggapi Indonesia dengan menjadikan Timor Timur provinsi ke-27nya sejak 17 Juli 1976.

Majelis Umum PBB kembali menolak klaim integrasi Timor Timur dengan Indonesia dan meminta pelaksanaan hak rakyat Timor Timur atas penentuan nasib sendiri melalui Resolusi Majelis Umum PBB No. 31/53 tanggal 1 Desember 1976. Namun Amerika Serikat dan sekutunya justru mendukung aneksasi Indonesia atas Timor Timur guna mencegah penyebaran komunisme di Timor Timur yang dihembuskan Fretilin.⁸⁶⁴ Berdasarkan dukungan Blok Barat tersebut Indonesia menjajah Timor Timur sampai tahun 1999.

Selama menjajah Timor Timur (1975-1999), Indonesia memang berkontribusi pada pembangunan Timor Timur, tapi Indonesia juga berinventasi pada beragam kekerasan terhadap rakyat Timor Timur khususnya yang berafiliasi

862 Sayang, perhatian masyarakat dunia pada penjajahan Portugal atas Timor Timur tidak sebesar perhatian mereka pada penjajahan Indonesia atas Timor Timur.

863 Lih., Julius Por, *Benny Moerdani: Profil Prajurit Negarawan*, Jakarta: Yayasan Kejuangan Panglima Besar Sudirman, 1993, hlm. 381, 396, 397.

864 CAVR, *Chega!*, Dili: CAVR, 2005, Bagian 3, h. 18-19; Geoffrey Robenson, *Kejahatan terhadap Kemanusiaan: Perjuangan untuk Mewujudkan Keadilan Global*, Jakarta: Komnas HAM, 2002, h. 535.

dengan Fretilin. CAVR mencatat selama Indonesia menjajah Timor Timur sedikitnya 18.600 orang dibunuh dan dihilangkan secara paksa, sementara 84.200 orang lainnya luka-luka akibat kekerasan aparat keamanan.⁸⁶⁵ Kondisi suram tersebut mendapat momen penyembuhan paska lengsernya Presiden RI Suharto. Tepat pada 27 Januari 1999 Pemerintah Indonesia yang dipimpin Presiden BJ. Habibie memberi dua tawaran kepada rakyat Timor Timur, yaitu otonomi atau merdeka. Lebih lanjut pada 11 Maret 1999 Indonesia dan Portugal bersepakat menjadikan PBB penyelenggara pemungutan suara tersebut.

Di tataran lapangan, ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia), kelompok pro-integrasi dan kelompok pro-kemerdekaan bersepakat mengakhiri konflik dengan membentuk Komisi Perdamaian dan Stabilitas untuk Timor Timur pada 21 April 1999. Di tataran lintas negara, Indonesia, Portugal dan Sekjen PBB bertemu di New York pada 5 Mei 1999 untuk menyepakati ketentuan penyelenggaraan konsultasi rakyat Timor Timur yang antara lain menyatakan bahwa Indonesia (khususnya aktor keamanannya) bertanggung jawab atas keamanan, kebebasan dan netralitas dalam proses jajak pendapat di Timor Timur. Dan di tataran teknis, pada 11 Juni 1999, PBB mendirikan UNAMED (*United Nations Mission in East Timor*) untuk menyelenggarakan konsultasi rakyat.

Setelah sempat ditunda, jajak pendapat itu dilaksanakan pada 30 Agustus 1999. Dengan daftar peserta sebanyak 446.666 orang, jajak pendapat ini berhasil mendorong 99 persen dari mereka menggunakan hak pilih. Hasilnya diumumkan oleh Sekjen PBB pada 4 September 1999 menyatakan bahwa 78 persen peserta jajak pendapat menolak otonomi dan memilih merdeka.

Menjelang dan setelah pengumuman hasil jajak pendapat tersebut, kelompok-kelompok milisi pro integrasi dan pasukan keamanan Indonesia melancarkan kekerasan kepada pihak-pihak pro kemerdekaan. Di samping PBB membentuk pasukan penjaga perdamaian dan keamanan di Timor Timur bernama Interfet (*Internasional Force East Timor*) dan membentuk pemerintahan peralihan di Timor Timur bernama UNTAET (*United Nations Transitional Administration for East Timor*), PBB dan beberapa lembaga di Indonesia, Timor Timur dan internasional juga membentuk komisi-komisi penyelidikan kasus dugaan pelanggaran HAM di Timor Timur khususnya menjelang dan paska jajak pendapat 1999.

Komisi-Komisi Penyelidik Tragedi Timor Timur

Sebagaimana yang telah diutarakan di Prolog, ada beragam komisi dan penyelidik dugaan kasus pelanggaran HAM di Timor Timur. Komisi tersebut antara lain adalah Pelapor Khusus PBB, Komisi Penyelidik Internasional PBB, KPP HAM, CAVR, Laporan James Dunn, dan Komisi Pakar. Kesimpulan dan rekomendasi dari komisi-komisi penyelidik tersebut akan dibahas di bab ini untuk selanjutnya dijadikan sebagai bahan komparasi untuk menilai kesimpulan dan rekomendasi KKP.

⁸⁶⁵ CAVR, *Ibid.*, Bagian 7.2, poin 24.

A. Pelapor Khusus PBB⁸⁶⁶

Berdasarkan Resolusi Komisi HAM PBB No. S-41/1 tanggal 27 September 1999, Komisi HAM PBB menugaskan (1) pelapor khusus mengenai eksekusi di luar hukum, sumir dan sewenang-wenang, yaitu Ms. Asma Jahangir, (2) pelapor khusus mengenai masalah penyiksaan, yaitu Sir Nigel Rodley, dan (3) pelapor khusus mengenai kekerasan terhadap perempuan, sebab-sebab dan akibatnya, yaitu Ms. Radhika Coomaraswamy untuk meninjau kondisi HAM di Timor Timur.

Untuk mensukseskan misi tersebut, Komisararis Tinggi PBB untuk HAM mengirim surat kepada Pemerintah Indonesia pada tanggal 26 Oktober 1999 yang berisi permohonan kepada pemerintah Indonesia untuk dapat bertemu dengan para Pelapor Khusus PBB tersebut. Tanggal 3 November 1999, pemerintah Indonesia membalas surat tersebut dengan pernyataan tentang penundaan kunjungan para Pelapor Khusus dan komitmen untuk menyelesaikan persoalan di Timor Timur secara internal dengan pemerintah baru Timor Timur. Meski demikian Komisi HAM PBB tetap menugaskan para Pelapor Khusus menjalankan misi pencarian fakta pada selama 4-10 November 1999. Konsekuensinya para Pelapor Khusus tidak dapat bertemu dengan pemerintah Indonesia di Jakarta dan terbatas dalam mengunjungi tempat-tempat yang relevan untuk penyelidikan di Timor Timur.

Para Pelapor Khusus hanya dapat bertemu dengan pejabat UNTAET, Uskup Belo, CNRT (Dewan Nasional Perlawanan Rakyat Timor), Panglima Falintil Taun Matan Ruak (Angkatan Bersenjata Pembebasan Nasional Timor Timur), Panglima Interfet Mayor Jenderal Cosgrove, UNHCR, WFP, UNICEF, ICRC, Medicins sans Frontieres, Timor Aids, Amnesty Internasional, Yayasan HAK, Fokupers, dan Komnas HAM Timor Timur. Mereka cuma dapat mengunjungi Dili, Suai, Maliana, Oecussi, Aileu, Tibar, dan Liquica.

Dari kunjungan singkat tersebut, para Pelapor Khusus menyimpulkan antara lain bahwa: pelanggaran HAM yang terjadi di Timor Timur menjelang dan sesudah jajak pendapat terjadi dalam konteks serangan terhadap penduduk Timor Timur pro kemerdekaan. Pelanggaran tersebut meliputi pembunuhan, penyiksaan, kekerasan seksual, pemindahan paksa penduduk, tindakan-tindakan pengejaran dan tidak berperikemanusiaan yang lain termasuk perusakan barang. Semua pelanggaran tersebut dilakukan pada skala luas dan/atau sistematis.

Berdasarkan standar Mahkamah Pengadilan Internasional, para Pelapor Khusus juga menyatakannya adanya bukti-bukti tentang keterlibatan TNI dalam kegiatan-kegiatan operasional milisi yang melakukan kejahatan secara langsung. Hanya saja untuk menentukan seberapa besar tanggung jawab TNI dalam dugaan pelanggaran HAM itu, para Pelapor Khusus mengusulkan proses penyelidikan yang berkelanjutan.

Terkait dengan proses peradilan, para Pelapor Khusus juga menyimpulkan bahwa pengadilan di Timor Timur dan di Indonesia masih perlu diuji keandalan dalam mengadili kasus-kasus HAM.

⁸⁶⁶ Disarikan dari "Situation of Human Rights in East Timor" General Assembly, Fifty-fourth session, Agenda item 116 (c), Human rights question: human rights situations and reports of special rapporteurs and representatives, A/54/660, 10 Desember 1999.

Atas dasar itu semua, para Pelapor Khusus merekomendasikan kepada Pemerintah Indonesia untuk memberi akses kepada UNHCR dalam mengurus para pengungsi dan untuk mematuhi seruan Komnas HAM RI tentang pembubaran milisi demi integritas teritorial Timor dari gangguan lebih lanjut.

Pelapor Khusus merekomendasikan kepada PBB untuk membentuk komisi penyelidik para penanggung jawab pelanggaran HAM di Timor Timur, serta membentuk Pengadilan Pidana Internasional.

Kepada UNTAET, Pelapor Khusus merekomendasikan penanganan faktor medis dan psikologis para korban. Kepada masyarakat internasional, Pelapor Khusus merekomendasikan dorongan dan bantuan untuk UNTAET dalam membenahi kondisi Timor Timur.

B. Komisi Penyelidik Internasional⁸⁶⁷

Komisi Penyelidik Internasional untuk Timor Timur mendapat mandat dari Komisi HAM PBB (No. S-4/1999/1) untuk (1) mengumpulkan informasi yang sistematis mengenai kemungkinan tindakan pelanggaran HAM dan pelanggaran hukum humaniter internasional di Timor Timur, (2) memberikan kepada Sekjen PBB kesimpulan dan rekomendasi untuk penanganan kasus Timor Timur, dan (3) bekerjasama dengan Komnas HAM RI dan para Pelapor Khusus PBB.

Komisi yang terdiri dari Sonia Picado dari Costa Rica (Ketua), Ms. Judith Sefi Attah dari Nigeria, A.M. Ahmadi dari India, Mari Kapi dari Papua New Guinea, dan Sabine Lautheusser-Schnarrenberger dari Jerman itu dibentuk pada 15 Oktober 1999 dan diberi batas akhir memberikan laporan pada 31 Desember 1999.

Dalam prosedur yang ditetapkan Komisi HAM PBB, Komisi Penyelidik akan memperhatikan kasus-kasus pelanggaran hak hidup (pembunuhan), integritas pribadi (penyiksaan) dan kebebasan pribadi, penghancuran harta benda, kekerasan terhadap perempuan, pengusiran internal dan pemindahan paksa manusia, intimidasi dan teror, dampak kekerasan terhadap hak ekonomi dan sosial (kesehatan dan pendidikan), dan hubungan antara milisi dan tentara Indonesia.

Dibandingkan dengan Pelapor Khusus PBB, Komisi Penyelidik Internasional PBB jauh lebih leluasa untuk bertemu dengan pejabat Indonesia (seperti Menteri Pertahanan, Menteri Luar Negeri dan Jaksa Agung) dan mengunjungi Timor Timur (25 November-3 Desember 1999) dan Jakarta (5-8 Desember 1999).

Dari pertemuan dan kunjungan yang dimaksudkan untuk penyelidikan tersebut, Komisi Penyelidik menyimpulkan adanya pola pelanggaran HAM dan hukum humaniter yang berbeda-beda sepanjang waktu dan berbentuk intimidasi, perendahan martabat dan teror, penghancuran harta benda, kekerasan terhadap perempuan, dan

⁸⁶⁷ Disarikan dari "Identical Letters Dated 31 January 2000 from Secretary General Addressed to the President of the General Assembly, the President of the Security Council and the Chairperson of the Commission on Human Rights," General Assembly Fifty-fourth session. Security Council Fifty-Fifth Year, Agenda item 96, Question of East Timor, S/2000/59, A/54/726, 31 Januari 2000.

pengusiran penduduk yang terjadi secara sistematis dan meluas. Komisi Penyelidik juga menyimpulkan adanya pola penghancuran bukti dan keterlibatan TNI dan milisi dalam pelanggaran.

Dari kesimpulan tersebut, Komisi Penyelidik merekomendasikan kepada PBB untuk.

- (1) mengembalikan pengungsi dengan segera;
- (2) mendesak pelucutan senjata milisi di Timor Barat dan pembubaran pasukan non-reguler di Timor Timur;
- (3) melakukan penyelidikan dan penuntutan lebih lanjut tentang pelanggaran HAM mengingat kesaksian-kesaksian baru terus menerus bermunculan;
- (4) menindak tegas anggota Dewan Keamanan PBB yang melanggar keputusan Dewan Keamanan PBB;
- (5) menindak pelanggaran HAM dengan prinsip-prinsip HAM berikut: (a) hak individu atas pemulihan dari pelanggaran HAM, termasuk tanggung jawab negara untuk menyelidiki pelanggaran, mengadili dan menghukum mereka yang bertanggung jawab, (b) hak individu atas reparasi dan ganti rugi untuk pelanggaran HAM dari negara yang bertanggung atas pelanggaran; (c) penentangan atas kekebalan hukum untuk mencegah pelanggaran HAM di masa mendatang;
- (6) membantu UNTAET memenuhi kebutuhan sistem yudisial di Timor Timur;
- (7) membentuk badan penuntutan dan penyelidikan independen internasional.
- (8) membentuk pengadilan kejahatan internasional.

C. KPP HAM⁸⁶⁸

KPP HAM (Komisi Penyelidik Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Timor Timur) dibentuk oleh Komnas HAM pada 22 September 1999 berdasarkan UU No. 39 Tahun 1999 tentang Ham pasal 89 ayat 3 dan Perpu No. 1 Tahun 1999 tentang Pengadilan HAM pasal 10 ayat 1.

KPP HAM bertugas (1) mengumpulkan fakta dan mencari data informasi tentang pelanggaran HAM di Timor Timur sejak Januari 1999 sampai Oktober 1999, khususnya genosida, pembunuhan, penganiayaan, pemindahan secara paksa, kekerasan terhadap perempuan dan anak-anak, serta politik bumi hangus; (2) menyelidiki tingkat keterlibatan aparaturnegara dan/atau badan nasion dan internasional dalam pelanggaran HAM tersebut; dan (3) merumuskan hasil penyelidikan sebagai dasar proses penyidikan dan penuntutan ke Pengadilan HAM.

Dalam menjalankan tugas itu, KPP HAM berwenang (1) menyelidik dan memeriksa dugaan pelanggaran HAM di Timor Timur, (2) meminta keterangan pihak-pihak korban, (3) mengumpulkan bukti-bukti tentang dugaan pelanggaran HAM, (4) memeriksa berbagai tempat yang perlu diseleksi dengan persetujuan Ketua Pengadilan HAM, (5) memberikan perlindungan bagi saksi atau korban pelanggaran HAM, dan (6) mengolah dan menganalisa fakta-fakta yang ditemukan guna kepentingan penuntutan dan mempublikasikan hasilnya.

868 Disarikan dari KPP HAM, *Laporan Akhir*, Jakarta: Komnas HAM, 2000.

Beranggotakan Marzuki Darusman, Todung Mulya Lubis, Asmara Nababan, Albert Hasibuan, Nursyahbani Katjasungkana, Zoemrotin, HS. Dillon, Koeparmono Irsan, dan Munir, KPP melaksanakan tugas dan wewenangya hingga mencapai kesimpulan bahwa:

- (1) Pelanggaran HAM dan kejahatan terhadap kemanusiaan telah terjadi secara terencana, sistematis dan dalam skala besar dan luas berupa pembunuhan massal, penyiksaan dan penganiayaan, penghilangan paksa, kekerasan terhadap perempuan dan anak (termasuk perkosaan dan perbudakan seksual), pengusiran paksa, pembumihangusan dan perusakan harta benda.
- (2) Terjadi tindak pidana berupa penghilngangan dan perusakan barang bukti.
- (3) Aparat sipil, militer dan kepolisian bekerja sama dengan milisi menciptakan situasi dan kondisi pendukung terjadinya kejahatan terhadap kemanusiaan yang dilakukan aparat sipil, militer, kepolisian dan milisi.
- (4) Kelompok-kelompok milisi yang melakukan kejahatan terhadap kemanusiaan secara langsung maupun tidak langsung dipersenjatai, dilatih, didukung dan didanai oleh aparat sipil, militer dan kepolisian.
- (5) Penanggung jawab seluruh kejahatan terhadap kemanian tersebut berjumlah tiga kelompok pelaku: (a) para pelaku yang secara langsung berada di lapangan, yaitu para milisi, aparat militer dan kepolisian; (b) para pengendali operasi, yaitu aparat birokrasi sipil terutama bupati, gubernur, dan pimpinan militer serta kepolisian lokal; (c) pemegang tanggung jawab kebijakan keamanan nasional termasuk para pejabat tinggi militer baik secara aktif maupun pasif terlibat dalam kejahatan tersebut.
- (6) Individu-individu yang diduga melakukan kejijatan kemanusiaan di lapangan seara langsung disebutkan oleh KKP dalam Lampiran 5 [P:] Laporan Akhir KKP.
- (7) Individu-individu yang diduga mengendalikan atau mengkoordinir operasi lapangan kejahatan terhadap kemanusiaan tersebut ditingkat lokal adalah: Mayjen Adam Damiri (Pangdam Udayana diduga ikut mendukung kegiatan milisi, tidak mencegah dan menindak keterlibatan anggota TNI dalam milisi), Kolonel Pol Timbul Silaen (Kapolda Timor Timur mengemban tugas kesepakatan New York untuk menjaga ketertiban dan keamanan, tidak mencegah tindak pelanggaran HAM), Kolonel Inf. M. Noer Muis (Danrem 164/WD tidak menindak dan menghentikan pasukannya yang membantu milisi melakukan pelanggaran HAM), Kolonel Inf. F.X. Tono Suratman (Danrem 164/WD tidak menindak dan menghentikan pasukannya yang membantu milisi melakukan pelanggaran HAM), Letkol Inf. Yayat Sudrajat (Komandan Satgas Tribuana memberi senjata dan dukungan langsung kepada milisi), Letkol Inf. Sudrajat (Dandim Lautem memberi senata dan markas untuk milisi), Mayor Inf. Yakraman Yagus (Komandan Batalyon 744/Dili tidak menghentikan dan menindak pasukannya melakukan teror dan intimidasi terhadap penduduk), Letkol Inf. Jacob Joko Saroso (Komandan Batalyon 745/SYB Los Palos diduga bertanggung jawab atas pembunuhan wartawan Belanda Sander Thoenes dan keterlibatan pasukan dalam milisi), Kapten Inf. Tatang (Komandan Kompi B Batalyon 744/Dili mengetahui adalah 4 mayat dalam kompleks markas batalyonnya), Abilio Soares (Gubernur Timor

Timur membentuk memfasilitasi dan mendukung milisi-milisi di setiap kabupaten), Domingos Soares (Bupati TK II Dili mendirikan dan membiayai milisi dengan selubung Pamswakarsa), Guilherme dos Santos (Bupati TK II Bobonaro memfasilitasi kegiatan milisi), Kolonel Inf. Herman Sedyonpo (Bupati Covalima terlibat pada penyerangan Gereja Suai tanggal 6 September 1999 dan penyiapan logistik serta transportasi untuk pengusiran warja secara paksa), Letkol Inf. Asep Kuwandi (Dandim Luquica terlibat dalam kekerasan di Liquica sepanjang April 1999), Letkol Inf. Ahmad Mas Agus (Dandim Covalima berada di lokasi penyerangan Gereja Suai dan mempersenjatai milisi Laksaur), Edmundo Conceicao E Silva (Bupati Lautem memimpin pertemuan-pertemuan dan patroli milisi Tim Alfa), Suprpto Tarman (Bupati TK II Aileu menggunakan APBD dan dana JPS untuk membiayai Pamswakarsa), Letkol Kav. Burhanuddin Siagian (Dandim Bobonaro diduga terlibat secara langsung dalam pembunuhan penduduk sipil di Bobonaro bulan April 1999).

- (8) Individu-individu yang diduga terlibat dan bertanggung jawab di tingkat pusat dalam mengendalikan atau mengkoordinir tindak kejahatan terhadap kemanusiaan tersebut adalah: Jenderal Wiranto (mantan Menhankam/Panglima TNI diduga mengetahui terlebih dahulu kondisi yang mengarah terjadinya tindak kejahatan terhadap kemanusiaan di Timor Timur namun tidak mencegah dan menindak pelakunya), Letjen. Johny Lumintang (Wakasad mengeluarkan perintah Penggunaan Kekuatan atas nama KASAD pada tanggal 5-5 1999 dalam menyiapkan tindakan preventif dan represif apabila rakyat Timor memilih merdeka), Mayjen. Zacky Anwar Makrim (Anggota Satgas P4 OKTT dan Penasehat Keamanan Satgas P3TT melakukan kegiatan intelijen dan operasi di luar tugas pokok penasehat P3TT), Mayjen. Purnawirawan H. R. Garnadi (Wakil Ketua Satgas P4OKTT dan P3TT mendukung kebijakan yang represif jika rakyat Timor Timur menolak otonomi).
- (9) Keseluruhan kejahatan terhadap kemanusiaan di Timor Timur, langsung tidak langsung terjadi karena (a) kegagalan Panglima TNI dalam menjamin keamanan, (b) struktur kepolisian di bawah komando Menteri Pertahanan memperlemah kepolisian menjalankan kesepakatan New York 1999. Oleh karena itu Jenderal Wiranto selaku Panglima harus diminta pertanggungjawabannya.
- (10) Tim Advokasi HAM Perwira TNI sedikit banyak menghambat kerja penyelidikan, penemuan kebenaran materiil, dan penegakan hukum dan keadilan.

Dari kesimpulan tersebut, KPP HAM merekomendasikan hal-hal berikut:

- (1) Kejaksaan Agung melakukan penyidikan terhadap pelaku yang diduga terlibat dalam pelanggaran berat HAM.
- (2) Pemerintah menyusun protokol yang mempermudah akses ke semua fakta dan bukti baru pelanggaran HAM.
- (3) DPR dan pemerintah membentuk Pengadilan HAM
- (4) Pemerintah merativikasi instrumen-instrumen internasional yang penting bagi penegakan HAM di Indonesia.
- (5) Pemerintah menjamin keamanan semua saksi dan korban.

- (6) Pemerintah merehabilitasi dan memberi kompensasi yang adil bagi para korban dan keluarganya.
- (7) Pemerintah menyatakan secara tegas bahwa kasus kekerasan berbasis gender adalah pelanggaran HAM serta wajib menyediakan berbagai bentuk pelayanan dan kompensasi untuk para korban.
- (8) Komnas HAM menyelidiki semua pelanggaran HAM di Timor Timur sejak tahun 1975.
- (9) Pemerintah mereposisi, meredefinisi, dan mereaktualisasi TNI menjadi lembaga pertahanan dalam negara demokratis yang menjunjung HAM, serta menghapus fungsi tambahan TNI khususnya fungsi teritorial yang menghambat fungsi kepolisian dan pemerintah sipil yang baik.
- (10) Pemerintah menjamin fungsi penegakan hukum serta keamanan dan ketertiban masyarakat dengan cara memisahkan TNI dan Polri, lantas memberdayakan kepolisian dengan profesionalisasi dan demiliterisasi.
- (11) DPR dan Pemerintah mengatur lembaga dan kegiatan intelijen melalui undang-undang yang menjamin penyelenggaraan fungsi intelijen untuk kepentingan keamanan masyarakat dan negara bukan alat penguasa untuk melanggar HAM.
- (12) Pemerintah memfasilitasi para pengungsi kembali ke tempat asalnya dengan aman dan suka rela. Seiring dengan itu UNTAET juga diminta memberi jaminan dan keamanan untuk mereka kembali ke Timor Timur.

D. CAVR⁸⁶⁹

CAVR (*Comissio de Acolhimento, Verdade e Reconciliação* [Komisi Penerimaan, Kebenaran dan Rekonsilitasi]) secara resmi disahkan oleh Dewan Nasional RDTL pada tanggal 13 Juni 2001 dengan dukungan kuat dari semua pihak pemimpin politik di Timor Leste, organisasi-organisasi non pemerintah, Gereja Katolik dan komunitas keagamaan lainnya, misi PBB, UNHCR, Komisararis Tinggi PBB untuk HAM, badan-badan internasional lainnya serta negara-negara donor.

Berdasarkan Peraturan UNTAET No. 10/2001 dan Konstitusi RDTL pasal 162, CAVR diberi mandat untuk (1) menyelidiki dan menetapkan kebenaran yang berkaitan dengan pelanggaran HAM yang terjadi dalam konteks konflik politik di Timor-Leste dari tanggal 25 April 1974 sampai tanggal 25 Oktober 1999; (2) menyiapkan "laporan komprehensif yang menjelaskan aktifitas dan temuan Komisi, berdasarkan informasi yang faktual dan objektif serta bukti yang dikumpulkan atau diterima Komisi atau yang tersedia bagi Komisi"; (3) merumuskan rekomendasi tentang perubahan dan inisiatif yang dirancang untuk mencegah terulangnya pelanggaran HAM dan untuk menanggapi kebutuhan para korban; (4) merekomendasikan penuntutan, apabila perlu, kepada Kejaksaan Agung; (5) mendorong rekonsiliasi; (6) melaksanakan Prosedur Rekonsiliasi Komunitas (PRK), yang bertujuan mendukung penerimaan dan reintegrasi individu yang telah merugikan komunitas mereka dengan melakukan pelanggaran pidana ringan dan tindakan merugikan lainnya; (7) membantu memulihkan martabat para korban; dan (8) memajukan hak asasi manusia.

869 Disarikan dari CAVR, *Chega!*, Dili: CAVR, 2005.

Secara khusus Regulasi UNTAET No. 10/2001 mewajibkan CAVR memberikan perhatian khusus kepada tiga aspek utama konflik politik selama menjalankan fungsi pencarian kebenaran, yaitu (1) kejadian-kejadian sebelum, selama dan sesudah Konsultasi Rakyat tanggal 30 Agustus 1999; (2) kejadian dan pengalaman semua pihak menjelang, selama dan setelah masuknya Indonesia ke Timor-Leste pada tanggal 7 Desember 1975, dan (3) dampak dari berbagai kebijakan dan praktik Indonesia dan angkatan bersenjata yang berada di Timor-Leste antara tanggal 7 Desember 1975 dan 25 Oktober 1999.

Dalam menjalankan mandat tersebut, CAVR diberi kewenangan khusus berkaitan dengan fungsi-fungsi Pencarian Kebenaran dan Rekonsiliasi Komunitas, dan kewenangan luas untuk menjalankan aktifitas apapun yang sesuai dengan mandatnya.

Setelah melakukan mandat dan wewenangnya tersebut, CAVR akhirnya dapat melaporkan hasil kinerjanya kepada Pemerintah dan Parlemen RDTL pada 31 Oktober 2005. Dengan laporan setebal 2000an halaman berjudul *Chega!* yang berarti berhenti, tidak lagi atau cukup, CAVR mengungkap temuan pelanggaran HAM di Timor Timur yang sangat banyak sejak tahun 1975 sampai dengan tahun 1999. Dari temuan-temuan tersebut CAVR merekomendasikan berbagai hal antara lain:

- (1) Pemerintah RDTL dan masyarakat internasional penyebaran luaskan laporan CAVR ke seluruh masyarakat internasional untuk memastikan tidak terulangnya tragedi Timor Leste dan dapat memetik pelajaran darinya.
- (2) Negara-negara yang memiliki program kerja sama militer dengan Pemerintah Indonesia selama tahun 1974-1999, baik apakah bantuan ini digunakan secara langsung di Timor-Leste atau tidak, meminta maaf kepada rakyat Timor-Leste atas kegagalan menegakkan secara utuh hak-hak dan kebebasan mendasar yang telah disetujui secara internasional di Timor-Leste selama penjajahan Indonesia.
- (3) Anggota Tetap Dewan Keamanan PBB, terutama AS tapi juga Inggris dan Perancis yang memberikan dukungan militer terhadap Pemerintah Indonesia antara tahun 1974 hingga tahun 1999 dan yang memiliki tugas yang mengikat untuk menjunjung tinggi prinsip-prinsip terpenting dari tatanan dan perdamaian dunia dan untuk melindungi mereka yang lemah dan rentan, haruslah membantu Pemerintah Timor-Leste dalam pemberian reparasi kepada para korban pelanggaran hak asasi manusia yang menderita selama pendudukan Indonesia.
- (4) Perusahaan-perusahaan bisnis yang memperoleh keuntungan dari penjualan senjata kepada Indonesia selama pendudukan Timor-Leste dan, khususnya perusahaan yang produknya dipakai di Timor-Leste harus memberikan kontribusi kepada program reparasi kepada para korban pelanggaran hak-hak asasi manusia.
- (5) Semua negara-negara anggota PBB hendaknya menolak memberikan visa bagi pejabat militer Indonesia manapun yang namanya tercantum dalam Laporan CAVR atau mereka yang memiliki tanggungjawab komando atas pasukan-pasukan dan dituduh melakukan pelanggaran-pelanggaran, dan mengambil langkah-langkah seperti membekukan rekening bank hingga yang bersangkutan

telah secara independen dan meyakinkan, dibuktikan tidak bersalah.

- (6) Negara-negara di dunia agar mengatur penjualan dan kerja sama militer dengan Indonesia secara lebih efektif dan memastikan dukungan itu benar-benar menjadi persyaratan dalam perkembangan menuju demokratisasi sepenuhnya, penundukkan militer kepada aturan hukum dan pemerintah sipil, dan kepatuhan kuat kepada hak-hak asasi manusia internasional, termasuk penghargaan terhadap hak penentuan nasib sendiri.
- (7) Pemerintah Australia harus mengembalikan dokumen-dokumen dan bahan lainnya yang berhubungan dengan kejadian tahun 1999 dan aktivitas milisia yang diduga telah dipindahkan ke Australia untuk disimpan dengan aman, setelah kedatangan Interfet pada tahun 1999.
- (8) Pemerintah Timor-Leste, dengan dukungan Perserikatan Bangsa-Bangsa, menghormati kontribusi masyarakat sipil (*civil society*) internasional untuk memajukan hak-hak asasi manusia di Timor-Leste, khususnya hak penentuan nasib sendiri, dan mengundang organisasi-organisasi masyarakat sipil (*civil society*) untuk menyumbangkan dokumentasi mereka tentang perjuangan ini kepada rakyat Timor-Leste sebagai sarana untuk mengenang dan memelihara hubungan dan solidaritas berkelanjutan.
- (9) Pemerintah Indonesia secara resmi mengakui telah menerima Laporan ini dan membahasnya dalam agenda kerja Parlemen Indonesia.
- (10) Demi membina semangat rekonsiliasi, Pemerintah Indonesia mengirimkan delegasi senior ke Timor-Leste untuk mengakui pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh wakil-wakil pemerintah Indonesia selama pendudukan atas Timor-Leste dan meminta maaf pada para korban dan keluarga para korban atas pelanggaran-pelanggaran tersebut.
- (11) Pemerintah Indonesia merevisi catatan resmi pemerintah dan bahan-bahan pendidikan yang berkaitan dengan keberadaan Indonesia di Timor-Leste guna menjamin agar bahan-bahan tersebut memberikan gambaran yang akurat dan lengkap tentang periode tahun 1974 to 1999 bagi rakyat Indonesia, termasuk peran PBB dalam menjalankan Jajak Pendapat tahun 1999, dan memberikan kontribusi yang berarti terhadap rekonsiliasi.
- (12) Indonesia dan Timor-Leste melanjutkan upaya mengembangkan hubungan antar-rakyat dan kerjasama dalam kehidupan sosial, budaya, ekonomi dan politik.

E. Laporan James Dunn⁸⁷⁰

Unit Kejahatan Berat UNTAET menghadapi masalah dalam menyelidiki sebab dan pelaku kejahatan-kejahatan terhadap kemanusiaan sampai rantai komando lantaran Indonesia membatasi akses untuk penyelidikan itu. Sebagai jalan keluarnya, UNTAET meminta seorang mantan diplomat Australia James Dunn yang memantau kejadian-kejadian di Timor Leste selama lebih dari empat puluh tahun, untuk melaporkan hakekat dan sebab-sebab kejahatan terhadap kemanusiaan di Timor Timur tahun 1999 guna membantu proses Pengadilan Unit Kejahatan Berat.

870 Disarikan dari James Dunn, *Crimes Against Humanity in East Timor, January to October 1999: Their Nature and Causes*, 14 Februari 2001.

Dalam melakukan tugas tersebut, James Dunn memeriksa dokumen-dokumen yang dimiliki badan-badan UNTAET di Timor Timur, berkas-berkas milik Unit Kejahatan Berat, polisi sipil (*civilian police*) dan penyelidikan militer, laporan-laporan dan penyelidikan-penyelidikan PBB, wawancara-wawancara dengan pejabat-pejabat PBB, perwira-perwira Interfet dan orang-orang Timor Timur, laporan KPP HAM, laporan Yayasan HAK, laporan Fakupers, laporan-laporan organisasi non-pemerintah dan laporan-laporan di media massa.

Pada 14 Februari 2001 laporan James Dunn selesai dengan kesimpulan antara lain sebagai berikut: (1) Gerakan kekerasan terhadap kemanusiaan di Timor Timur tahun 1999 adalah operasi yang direncanakan dan dijalankan oleh TNI dengan partisipasi milisi untuk menghukum orang-orang Timor Timur yang memilih menentang integrasi. (2) Kekerasan terhadap kemanusiaan tersebut mencakup pembunuhan, penyiksaan, penculikan, serangan seksual, serangan terhadap anak-anak, deportasi massa, dislokasi paksa, penghancuran tempat tinggal, penghacuran tempat pelayanan kesehatan dan pendidikan, dan pencurian harta benda. (3) Pemerintah Indonesia gagal mengajukan orang-orang yang bertanggung jawab atas kejahatan di Timor Timur tahun 1999 ke pengadilan.

Berdasarkan kesimpulan itu, James Dunn merekomendasikan: (1) Peningkatan usaha menetepkan kesalahan orang-orang yang bertanggung jawab atau bersama-sama bertanggung jawab melakukan kejahatan-kejahatan di Timor Timur tahun 1999, dan memulai tindakan untuk mengadili mereka, dengan perhatian khusus pada komandan-komandan TNI dan perubahan struktural bagian yang menangani masalah ini, yaitu Kantor Penuntut Umum dan Unit Penyelidikan Kejahatan Berat (UNTAET). (2) Percepatan pengadilan terhadap milisi Timor Timur sambil memeriksa dampak struktur komando milisi/TNI terhadap tindakan mereka dan faktor kesalahan bersama. (3) Perundingan tentang pembentukan Pengadilan Internasional atas orang-orang yang bertanggung jawab atas kejahatan di Timor Timur tahun 1999, mengingat tidak ada kemajuan di Indonesia ke arah pengadilan mereka. (4) Perhatian pada persoalan reparasi dan kompensasi dalam perundingan-perundingan dengan Pemerintah Indonesia. (5) Penguatan dukungan internasional kepada usaha UNTAET dan UNHCR dalam menyelesaikan persoalan pengungsi Timor Timur. (6) Dukungan pada rekomendasi KKP HAM tentang penyelidikan menyeluruh tentang kejadian dan penanggung jawab kejahatan terhadap kemanusiaan yang terjadi selama Indonesia berada di Timor Timur (1975-1999).

F. Komisi Pakar PBB⁸⁷¹

Dewan Keamanan PBB meminta Sekretaris Jenderal PBB menginformasikan perkembangan penuntutan pelanggaran berat hukum humaniter internasional dan HAM di Timor Timur yang dilakukan pada tahun 1999. Sekjen PBB menindaklanjuti permintaan itu dengan membentuk Komisi Pakar beranggotakan Hakim P. N. Bhagwati (India), Dr. Shaista Shameem (Fiji), dan Prof. Yoso Yokota (Jepang) pada 18 Februari 2005.

⁸⁷¹ Disarikan dari "Report to the Secretary-General of the Commission of Experts to Review the Prosecutions of Serious Violations of Human Rights in Timor Leste (the then East Timor) in 1999", 26 Mei 2005.

Komisi ini diberi mandat untuk: (1) meninjau proses peradilan hasil kerja Pengadilan HAM *Ad hoc* mengenai Timor Timur di Jakarta dan Unit Kejahatan Berat (SCU), Unit Pembela Hukum (DLU) dan Panel Khusus untuk Kejahatan Berat (SPSC) di Dili; (2) mengkaji efektifitas fungsi kedua lembaga tersebut; (3) mengidentifikasi kendala dan kesulitan yang dihadapi oleh kedua lembaga tersebut; (4) mengevaluasi kemampuan kedua institusi tersebut mencapai keadilan dan pertanggungjawaban atas kejahatan-kejahatan yang dilakukan di Timor Timur; (5) merekomendasikan langkah lanjutan yang praktis dan sesuai hukum dalam meminta pertanggungjawaban pihak-pihak yang bertanggung jawab, mencapai keadilan bagi korban dan rakyat Timor Leste, serta memajukan rekonsiliasi; (6) mempertimbangkan cara-cara yang dapat membantu KKP membuat rekomendasi yang dapat diterima oleh PBB.

Setelah mengumpulkan dan menganalisis bahan-bahan sumber primer serta mencari fakta dengan menemui beragam pihak, Komisi Pakar PBB merampungkan laporannya pada 26 Mei 2005 dengan temuan dan kesimpulan sebagai berikut.

Mengenai SCU, Komisi Pakar menyimpulkan proses peradilannya masih belum dapat meraih tingkat pertanggungjawaban penuh dari mereka yang memikul tanggung jawab besar atas pelanggaran berat HAM yang dilakukan di Timor Timur tahun 1999. Hal itu disebabkan antara lain oleh (1) keterbatasan sumber daya, (2) kurangnya independensi Kejaksaan Agung, dan (3) kurangnya akses pada bukti dan tersangka di Indonesia seiring dengan tidak adanya perjanjian ekstradisi antara Indonesia dan Timor Leste.

Tentang Pengadilan HAM *Ad hoc*, Komisi Pakar menyimpulkan penuntutan-penuntutannya tidak mencukupi. Hal itu dikarenakan (1) kurangnya komitmen dari pihak penuntut, (2) kurangnya keahlian, pengalaman, dan pelatihan mengenai pokok masalahnya pada diri para penuntut, (3) kurang memadainya penyelidikan yang dilakukan, (4) kurang memadainya presentasi mengenai materi yang memberatkan di pengadilan.

Komisi Pakar juga menemukan suasana ruang Pengadilan HAM *Ad hoc* tidak memungkinkan terciptanya forum pengadilan yang dapat dipercaya oleh publik. Hal itu antara lain terlihat dari tidak adanya fasilitas dan perangkat hukum yang cukup untuk melindungi saksi dan korban khususnya yang berasal dari Timor Timur.

Di samping itu, Komisi Pakar juga menemukan putusan Pengadilan HAM *Ad hoc* yang tidak konsisten, teknik peradilannya simpang siur, penafsiran hukumnya berbeda-beda mengenai pokok masalah yang sama, kurangnya kemauan dan kemampuan para hakim untuk menggunakan yurisprudensi dan praktik-praktik peradilan internasional dalam mengevaluasi fakta-fakta hukum. Sehingga, proses peradilannya pun tidak efektif dalam memberikan keadilan bagi korban.

Terkait dengan KKP yang dibentuk oleh Pemerintah RI dan RDTL beriringan dengan pembentukan Komisi Pakar PBB ini, Komisi Pakar menemukan bahwa (1) kerangka acuannya bertentangan dengan standar internasional

tentang penolakan impunitas; (2) mekanisme persaksiannya kurang memadai; namun (3) semangat rekonsiliasi dan pemberian reparasinya patut didukung untuk membangun hubungan baik antara Indonesia dan Timor Leste.

Berdasarkan pada temuan dan kesimpulan tersebut, Komisi Pakar merekomendasikan kepada Timor Leste untuk menerima kehadiran unsur internasional dalam proses peradilan kejahatan berat HAM.

Lebih lanjut Komisi Pakar mendesak DK PBB mempertahankan SCU, DLU dan SPSC sampai penyelidikan, pendakwaan dan penuntutan terhadap pihak-pihak yang diduga melakukan kejahatan telah diselesaikan. Jika desakan tersebut tidak diterima, Komisi Pakar merekomendasikan (1) mekanisme baru penyelidikan dan penuntutan pelanggaran HAM dan (2) mekanisme yang memungkinkan Pemerintah Timor Leste tetap berdaulat atas peradilannya dengan cara memfasilitasi pengembangan kapasitas kelembagaan, dan memberi jalan bagi masyarakat internasional untuk membantuk proses tersebut selayaknya.

Untuk pemerintah Indonesia, Komisi Pakar merekomendasikan: (1) Penguatan kapasitas peradilan dan penuntutannya dengan membentuk tim ahli yudisial dan hukum internasional yang terdiri dari pakar-pakar Asia yang ditunjuk Pemerintah Indonesia dan direkomendasikan Sekjen PBB dengan mandat memberi nasehat hukum kepada Kejaksaan Agung mengenai hukum pidana internasional, hukum humaniter internasional, standar HAM internasional dan standar prosedural pembuktian. (2) Peninjauan ulang oleh Kejaksaan Agung atas penuntutan-penuntutan yang sudah ada, sesuai dengan dasar hukum di Indonesia. (3) Mengadili kembali para terdakwa sesuai standar nasional dan internasional. (4) Melimpahkan bukti-bukti dan berkas-berkas perkara yang relevan dalam surat dakwaan Wiranto cs. Kepada Jaksa Agung Indonesia untuk penyelidikan dan penuntutan, yang disertai dengan perlindungan saksi dan korban yang lebih baik. (5) Memberi laporan secara menyeluruh kepada Sekjen PBB mengenai hasil dari penyelelidikannya mengenai dakwaan-dakwaan SCU, yang merinci alasan-alasannya menuntut para terduga atau tidak dan mengadili kembali para tersangka atukah tidak. (6) menjalankan rekomendasi Komisi Pakar selama enam bulan sejak tanggal yang ditentukan Sekjen PBB.

Jika Pemerintah Indonesia, Pemerintah Timor Leste dan DK PBB tidak menerima rekomendasi-rekomendasi tersebut, Komisi Pakar merekomendasikan DK PBB mengadopsi resolsusi BAB VII Piagam PBB tentang pembentukan mahkamah pengadilan *ad hoc* pidana internasional untuk Timor Leste yang bertempat di negara ketiga. Dalam hal ini, DK PBB dapat mempertimbangkan penggunaan Pengadilan Pidana Internasional.

Di samping semua rekomendasi di atas, Komisi Pakar juga memandang penting pemberlakuan yurisdiksi internasional. Artinya, negara-negara anggota PBB sesuai dengan hukum nasional masing-masing dapat menjalankan penyelidikan dan penuntutan terhadap orang-orang yang bertanggung jawab atas pelanggaran berat HAM di Timor Timur tahun 1999.

IV. KKP⁸⁷²

Setelah sekian banyak komisi dibentuk untuk menyelidiki kasus dugaan pelanggaran HAM di Timor Timur tahun 1999, ternyata masih ada juga komisi yang dibentuk untuk mengungkapkannya. Kali ini Pemerintah Republik Indonesia (RI) dan Republik Demokratik Timor Leste (RDTL) yang berinisiatif membuat Komisi Kebenaran dan Persahabatan (KKP) untuk menetapkan kebenaran konklusif mengenai peristiwa-peristiwa menjelang dan segera setelah Penentuan Pendapat di Timor Timur tahun 1999 demi rekonsiliasi dan persahabatan antara kedua belah pihak dan demi memastikan tidak terulangnya kejadian serupa.

Dalam merealisasikan tujuan tersebut, KKP diberi mandat untuk

- (1) Mengungkapkan fakta kebenaran tentang hakikat, penyebab dan cakupan pelanggaran HAM yang dilaporkan, yang terjadi dalam periode menjelang dan segera setelah Jajak Pendapat di Timor Timur bulan Agustus 1999. Pengungkapan kebenaran tersebut dilakukan dengan:
 - i. Memeriksa semua bahan yang ada yang didokumentasikan oleh KPP HAM, Pengadilan HAM *ad hoc*, CAVR dan SPSC/SCU.
 - ii. Memeriksa dan mewujudkan kebenaran mengenai pelanggaran HAM yang dilaporkan, termasuk pola-pola perilaku, yang didokumentasikan oleh lembaga-lembaga Indonesia terkait dan SPSC dengan pandangan untuk merekomendasikan langkah-langkah tindak lanjut dalam konteks pemajuan persahabatan dan rekonsiliasi antara rakyat kedua negara
- (2) Mengeluarkan laporan, yang akan dibuat terbuka untuk umum, dalam Bahasa Indonesia, Tetum dan Inggris, dan diterjemahkan ke dalam bahasa Portugis, yang menjadi catatan sejarah bersama dari pelanggaran HAM yang dilaporkan, yang terjadi pada periode menjelang dan setelah Jajak Pendapat di Timor-Leste pada 30 Agustus 1999.
- (3) Merumuskan cara-cara maupun merekomendasikan langkah-langkah yang tepat untuk menyembuhkan luka lama, merehabilitasi dan memulihkan martabat manusia, antara lain:
 - i. Merekomendasikan amnesti bagi mereka yang terlibat dalam pelanggaran HAM yang bekerja sama secara penuh dalam mengungkapkan kebenaran;
 - ii. Merekomendasikan langkah-langkah rehabilitasi bagi mereka yang dituduh melanggar HAM namun tuduhan tersebut tidak benar;
 - iii. Merekomendasikan cara-cara untuk mempromosikan persahabatan antara rakyat yang didasarkan pada nilai-nilai adat dan agama;
 - iv. Merekomendasikan kontak antar masyarakat yang inovatif dan kerja sama untuk mencapai perdamaian dan stabilitas.

Selama menjalankan mandat tersebut KKP ditentukan untuk bekerja berdasarkan prinsip-prinsip berikut ini:

- (1) Prinsip-prinsip dalam UU RI No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, dan dalam UU RDTL No. 10 Tahun 2001 tentang Komisi Penerimaan, Kebenaran dan Rekonsiliasi yang sesuai

872 Lih., Pemerintah RI dan Pemerintah RDTL, "Terms of Reference for The Commission of Truth and Friendship" 10 Maret 2005; dan KKP, *Laporan Akhir*, Jakarta-Dili: KKP, 2008.

dengan mandat KKP.

- (2) Prinsip mempertimbangkan kompleksitas situasi transisi di Indonesia tahun 1999 dengan tujuan menguatkan rekonsiliasi serta persahabatan antara dua negara dan dua bangsa.
- (3) Berdasarkan pendekatan yang berorientasi ke depan serta rekonsiliatif, proses KKP tidak akan mengarah pada penuntutan hukum dan akan menekankan tanggung jawab institusional.
- (4) Terus meningkatkan persahabatan dan kerja sama di antara pemerintah dan rakyat kedua negara, serta meningkatkan rekonsiliasi intra dan antar kedua masyarakat guna menyembuhkan luka-luka masa lalu.
- (5) Tidak apriori terhadap proses pengadilan yang sedang berlangsung mengenai kasus-kasus pelanggaran HAM yang dilaporkan di Timor-Leste tahun 1999, dan juga tidak merekomendasikan pembentukan badan pengadilan apapun.

Mulai Agustus 2005, KKP mulai melaksanakan tugasnya dengan (1) meneliti latar belakang historis, dinamika politik, dan struktur-struktur kelembagaan yang berpengaruh terhadap terjadinya persitwa kekerasan sebelum dan selama tahun 1999; (2) menelaah ulang dokumen KPP HAM, CAVR, SPSC-SCU, dan Pengadilan HAM *Ad hoc*; dan (3) mencari fakta dengan dengar pendapat terbuka dan tertutup, pengambilan pernyataan, wawancara dan submisi tertulis.

Dari rangkaian kegiatan tersebut, KKP akhirnya dapat menyelesaikan laporannya pada 15 Juli 2008 dan mencapai kesimpulan mengenai konteks kekerasan di Timor Timur tahun 1999 sebagai berikut:

- (1) Hakikat dari kekerasan yang terjadi tahun 1999 di Timor Timur telah dibentuk oleh pola-pola konflik horizontal dan vertikal yang sudah ada sebelumnya di sana.
- (2) Kekerasan yang terjadi di Timor Timur tahun 1999 juga ditimbulkan oleh situasi transisi Indonesia dari negara otoriter menuju negara demokrasi (proses Reformasi) pada tahun 1998, yang mana mekanisme efektif untuk meninggalkan strategi penegakan represif belum ada dan penataan ulang struktur kewenangan khususnya kepolisian dan militer berimplikasi kegamanagan mereka dalam menjalankan kewenangan barunya secara baik di iklim demokratis.
- (3) ABRI (TNI) memang mengklaim mereformasi diri menjadi militer profesional sejak tahun 1999. Namun dinamika politik, sosial, pertahanan dan keamanan Indonesia masih didominasi oleh sistem lama ABRI, yaitu dwifungsi dan sishankamra.
- (4) Masih kuatnya pengaruh sistem Dwifungsi ABRI, yang berarti masih kuatnya militer yang diiringi lemahnya kendali pemerintah sipil mengakibatkan akuntabilitas kebijakan pemerintah rendah dan peluang dilakukannya pelanggaran oleh lembaga-lembaga pun terbuka lebar.
- (5) Masih kuatnya pengaruh sistem Sishankamrata memungkinkan terbentuknya kelompok-kelompok paramiliter yang bertentindak sebagai kekuatan pembantu sah bagi militer dan pemerintah dan memperoleh pendanaan publik.
- (6) Tidakan-tindakan kelembagaan yang mengakibatkan kekerasan tahun 1999 merupakan puncak

dari tindakan-tindakan perorangan yang terlibat dalam kekerasan tersebut. Hanya saja, mengingat mandat KKP hanya mengungkap tanggung jawab institusional dan pelaku individual dalam kekerasan terorganisasi dan bermotivasi politik seperti yang terjadi di Timor Timur tahun 1999 bertindak dalam konteks institusional, maka KKP menilainya sebagai tanggung jawab institusional.

Berkenaan dengan pelanggaran HAM dan tanggung jawab institusional, KKP menyimpulkan hal berikut:

1. Pelanggaran HAM berat dalam bentuk kejahatan terhadap kemanusiaan terjadi di Timor Timur pada tahun 1999. Pelanggaran tersebut mencakup pembunuhan, pemerkosaan dan bentuk-bentuk kekerasan seksual lainnya, penyiksaan, penahanan ilegal, serta pemindahan paksa dan deportasi yang dilakukan terhadap penduduk sipil.
2. Terdapat tanggung jawab institusional atas pelanggaran-pelanggaran tersebut.
3. Berkenaan dengan kejahatan yang dilakukan untuk mendukung gerakan pro-otonomi, KKP menyimpulkan bahwa kelompok-kelompok milisi pro-otonomi, TNI, pemerintahan sipil Indonesia, dan Polri, semua harus memikul tanggung jawab institusional atas pelanggaran HAM berat terhadap warga sipil yang dianggap pro-kemerdekaan. Kejahatan-kejahatan tersebut mencakup pembunuhan, pemerkosaan dan bentuk-bentuk kekerasan seksual lainnya, penyiksaan, penahanan ilegal, serta pemindahan paksa dan deportasi.
4. Berkenaan dengan kejahatan yang dilakukan untuk mendukung gerakan pro-kemerdekaan, KKP menyatakan bahwa kelompok-kelompok pro-kemerdekaan bertanggung jawab atas pelanggaran HAM berat dalam bentuk penahanan ilegal yang menjadikan sebagai sasaran warga sipil yang dianggap pro-otonomi.
5. Pola yang berulang-ulang dari keterlibatan kelembagaan yang terorganisasi dalam pelanggaran HAM berat ini menjadi dasar bagi kesimpulan KKP mengenai tanggung jawab kelembagaan. Komisi lebih lanjut menyimpulkan bahwa karena karakter dan cakupan keterlibatan ini, dari sudut pandang moral dan politis, negara harus menerima tanggung jawab negara atas pelanggaran HAM berat yang terkait dengan institusi-institusi negara tersebut, sebagaimana diidentifikasi dalam laporan.
6. Mengingat sejak Timor Leste merdeka tidak ada lagi kelompok-kelompok pro-integrasi dan pro-kemerdekaan, maka KKP menyatakan bahwa tanggung jawab institusional kelompok-kelompok tersebut hanya akan memiliki nilai simbolis. Negara memiliki kewajiban politik dan moral untuk menerima tanggung jawab bagi pelanggaran HAM berat yang dilakukan oleh kelompok-kelompok yang pernah memiliki hubungan historis dengan negara, bahkan ketika kelompok-kelompok tersebut tidak lagi ada atau telah mengalami transformasi yang cukup signifikan. Dengan demikian pemerintah Timor-Leste memiliki tanggung jawab negara atas penahanan ilegal yang merupakan pelanggaran HAM berat yang dilakukan oleh kelompok-kelompok pro-kemerdekaan. Sementara pemerintah Indonesia memiliki tanggung jawab negara atas pelanggaran HAM berat yang dilakukan oleh kelompok-kelompok milisi dengan dukungan dan/atau partisipasi institusi-institusi Indonesia dan para anggotanya.

Dari kesimpulan-kesimpulan tersebut, KKP selanjutnya memberikan beberapa rekomendasi yang dikategorikan dalam beberapa tema, yaitu (1) rekomendasi mengenai akuntabilitas dan reformasi kelembagaan, (2) rekomendasi terkait kebijakan perbatasan dan keamanan bersama, (3) rekomendasi untuk mendorong resolusi konflik dan menyediakan layanan psikososial bagi para korban, (4) rekomendasi terkait persoalan ekonomi dan aset, (5) rekomendasi pembentukan komisi untuk orang-orang hilang, (6) rekomendasi untuk pengakuan, dan (7) rekomendasi jangka panjang dan aspiratif.

Mengenai peningkatan akuntabilitas institusi-institusi yang bertanggung jawab menjaga perdamaian dan keamanan, KKP tidak merekomendasikan amnesti ataupun rehabilitasi kepada siapa pun.

KKP justru merekomendasikan serangkaian langkah reformasi kelembagaan yang urgen antara lain: (1) program pelatihan HAM yang secara khusus berfokus pada peran pasukan keamanan dan organisasi intelijen, dalam situasi konflik politik, demonstrasi massa dan kerusuhan sipil dan menekankan peran dan kewajiban pasukan militer dan intelijen untuk menjaga netralitas dalam konstelasi politik; (2) program pelatihan HAM yang berfokus khusus pada peran institusi-institusi sipil tertentu dalam perencanaan dan pencegahan situasi konflik sipil dan politik melalui mediasi dan metode-metode resolusi konflik dan penanaman budaya saling pengertian; (3) memperkuat wewenang dan efektifitas lembaga-lembaga atau badan-badan yang ditugaskan untuk menyelidiki dan menuntut pelanggaran HAM yang diduga dilakukan aktor-aktor keamanan; (4) program pelatihan khusus bagi militer, kepolisian dan pejabat sipil untuk meningkatkan perlindungan bagi perempuan, anak-anak dan kelompok rentan lainnya, (5) transformasi doktrin-doktrin militer serta praktik-praktik dan mentalitas kelembagaan dari tentara pejuang kemerdekaan atau revolusioner menjadi angkatan bersenjata profesional yang layak bagi suatu negara modern dan demokratis di bawah supremasi hukum dan kendali sipil.

Terkait dengan kebijakan pertabasan dan pertahanan, KKP merekomendasikan pemerintah RI dan RDTL (1) membentuk Zona Damai Bebas Visa yang sudah ada secara informal di perbatasan antara Timor Leste dan Timor Barat, demi mengembangkan komunikasi bilateral, pertukaran budaya dan pembangunan ekonomi; (2) meningkatkan keamanan di wilayah perbatasan dua negara dengan mekanisme kerja sama lapangan, koordinasi dan pelatihan yang melibatkan patroli bersama dan pos-pos perbatasan bersama; (3) penyelesaian perjanjian mengenai demarkasi dan delimitasi batas darat, laut, udara kedua negara; (4) mengembangkan profesionalitas personil keamanan perbatasan; (5) mempertimbangkan proses untuk memungkinkan "perlintasan aman" bagi warga negara Indonesia keturunan Timor Leste dan warga negara Timor Leste keturunan Indonesia, sesuai dengan peraturan perundangan berlaku.

Mengenai dorongan resolusi konflik dan penyediaan layanan psikososial bagi para korban, KKP merekomendasikan Pusat Dokumentasi dan Resolusi Konflik yang bertugas meningkatkan pemahaman mengenai masa lalu antar rakyat kedua negara dan mengembangkan program penyembuhan bagi para korban secara inklusif dan komprehensif.

Tentang persoalan ekonomi dan aset, KKP merekomendasikan kedua pemerintah mempercepat penyelesaiannya persoalan tersebut, termasuk penentuan status aset negara dan pribadi, dan penangan program pensiun bagi mantan pegawai negeri sipil.

Berkenaan dengan pembentukan komisi untuk orang-orang hilang, KKP merekomendasikan kedua pemerintah bekerja sama mengumpulkan informasi/membentuk komisi mengenai orang-orang hilang, serta bekerja sama dalam pengemupulan data dan penyediaan informasi.

Untuk masalah pengakuan, KKP merekomendasikan beragam pihak yang terkait dalam kekerasan tahun 1999 mengakui perbuatannya, meminta maaf secara resmi dan berkomitmen untuk mengambil semua langkah pencegahan terulangnya kembali kejadian-kejadian itu.

Terakhir, mengenai rekomendasi jangka panjang, aspiratif, bersifat lebih umum dan bertujuan untuk meningkatkan persahabatan dan rekonsiliasi antara rakyat Indonesia dan Timor Leste, KKP mengusulkan adanya pertukaran kebudayaan dan pendidikan, kerjasama dan dukungan dalam sektor kesehatan, upaya memajukan budaya damai dan perhormatan terhadap supremasi hukum dan HAM, program bilateral dalam menghormati dan memelihara jasad orang-orang yang gugur di tahun 1999.

Tindak Lanjut Pemerintah RI dan RDTL terhadap Laporan KKP

Setelah menerima laporan KKP, Pemerintah RI dan RDTL menyampaikan pernyataan bersama di Nusa Dua, Bali, 15 Juli 2008 yang berisi pengakuan dan penerimaan atas hasil temuan, kesimpulan, dan rekomendasi KKP.⁸⁷³ Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, sebagai perwakilan Pemerintah RI dan Presiden Jose Ramos Horta serta Perdana Menteri Xanana Gus-mao, sebagai perwakilan Pemerintah RDTL menyatakan penyesalan yang mendalam kepada seluruh pihak dan korban, baik secara langsung maupun tidak langsung yang telah mengalami luka fisik dan psikologis akibat pelanggaran HAM serius tersebut.

Mereka menyatakan berkomitmen untuk bersungguh-sungguh dalam melaksanakan rekomendasi KKP dan inisiatif lain yang diperlukan bagi kemajuan, persahabatan, dan rekonsiliasi lebih lanjut. Secara kongkret, kedua pemerintahan akan menindaklanjuti laporan KKP dengan melakukan tindakan-tindakan yang menekankan pada program-program berorientasi pada korban. Program-program itu akan dibahas dalam agenda Komisi Bersama Tingkat Menteri. Pemerintah RI dan RDTL juga mengatakan akan menyampaikan laporan kepada parlemen masing-masing dan akan menugaskan Menlu untuk melakukan presentasi bersama kepada masyarakat internasional.

873 Lihat Pemerintah RI-Pemerintah RDTL, *Pernyataan Bersama Pemerintah RI dan Pemerintah RDTL tentang Laporan KKP*, Nusa Dua, Bali, 15 Juli 2008.

Dengan kata lain, kedua pemerintah tidak akan mengungkit-ungkit para tersangka pelaku pelanggaran HAM di Timor Timur. Mereka hanya akan mengenang adanya pelaku dan korban peristiwa itu, lantas mendorong harapan kehidupan yang lebih baik bagi korban dan menyemai persahabatan antar warga kedua negara, sesuai dengan motto KKP “*Per Memoriam Ad Spem*”: melalui kenangan menuju harapan. Ini menandakan bahwa upaya mengusut dan mengadili para pelanggar HAM berat di Timor Timur akan semakin sulit dilakukan.

Respon Masyarakat Sipil terhadap KKP

Di pihak lain, sebagian besar masyarakat sipil di Indonesia, Timor Leste dan dunia internasional justru mengancam KKP berikut laporannya sejak awal didirikannya KKP sampai KKP memberikan laporan akhir.

Waktu akan dibentuk, eksistensi KKP minimal dikritik oleh Perkumpulan HAK (lembaga bantuan hukum di Timor Leste) dengan menyebutnya sebagai “manipulasi yang canggih para penguasa untuk mengingkari kebenaran yang sesungguhnya telah ada dan mencegah proses pertanggungjawaban para pelaku.”⁸⁷⁴

Saat bekerja sepanjang Agustus 2005 - Juli 2008, KKP paling tidak mendapat respon negatif dari PBB. Dalam Siaran Pers 26 Juli 2007, Sekretaris Jenderal PBB Ban Ki-moon menyatakan bahwa kerangka acuan KKP memungkinkan adanya amnesti terhadap pihak-pihak yang diduga sebagai pelaku pelanggaran HAM di Timor Timur. Oleh karena itu, PBB tidak merestui keberadaan KKP dan tidak akan mengirimkan staf PBB untuk bersaksi dalam KKP, kecuali kalau kerangka acuan KKP direvisi sesuai dengan standar internasional penghormatan HAM dan hukum humaniter internasional.⁸⁷⁵

Di pertengahan masa tugasnya pula, KKP mendapat kritikan tajam dari sejumlah perwakilan organisasi masyarakat sipil (OMS) di Indonesia, Timor Leste, dan dunia.⁸⁷⁶ Tepatnya pada 23 Mei 2007, mereka mengirim surat terbuka kepada Presiden RI dan Presiden RDTL yang berisi penolakan terhadap KKP dikarenakan:

1. KKP tidak ada legitimasi. Hal itu disebabkan tiga faktor utama, yaitu: anggapan bahwa KKP didirikan

874 Perkumpulan HAK, “Pengantar Penerbit” dalam Perkumpulan HAK, *Kebenaran bukan Pembeneran: Kumpulan Laporan Penyelidikan Pelanggaran Berat Hak Asasi Manusia di Timor Leste 1999*, Dili: Perkumpulan HAK, 2005, hlm. x.

875 Siaran Pers Sekjen PBB No. SG/SM/11101 yang disampaikan pada 26 July 2007 (“*Secretary General says UN Officials will not testify at Timor-Leste Commission, as Terms of Reference include possible amnesty for human rights violations*”)

876 Tokoh OMS tersebut adalah Yasinta Lujina (La’o Hamutuk [Timor-Leste Institute for Reconstruction Monitoring and Analysis]), Rosa Maria de Sousa (FOKUPERS [Communication Forum for Timor-Leste Women]), Jose Luis Oliveira (HAK Association, Timor-Leste), Casimiro Dos Santos (JSMP [Judicial System Monitoring Programme], Timor-Leste), Nicolau Alves (Timor-Leste National Alliance For International Tribunal), Edio Saldanha (perwakilan keluarga korban, Timor-Leste), Maria Afonso de Jesus Rate Laek (kelompok korban Liquisa, Timor-Leste), Carolina do Ceu Brito (Nuno Rodriguez [Institution for Popular Education], Timor-Leste), Sisto do Santos (Front Estudante Timor-Leste, Timor-Leste), Maria Angelina Sarmento (Timor-Leste NGO Forum [FONGTIL]), Dr Mark Byrne (Australian Coalition for Transitional Justice in East Timor), Sister Josephine Mitchell dan Sister Susan Connelly (Mary MacKillop East Timor), Rob Wesley-Smith (AFFET [Australians for a Free East Timor], Darwin), Antonio Dias and Bruno Kahn (Agir pour Timor, France), John M. Miller (East Timor and Indonesia Action Network, USA), James Goldston (Open Society Justice Initiative, USA), Sharon Silber & Eileen B. Weiss (Jews Against Genocide, USA), Sr. Sheila Kinsey (Justice, Peace & Integrity of Creation Office of the Wheaton Franciscans, U.S.A.), James Kofski (Maryknoll Office for Global Concerns, USA), Ed McWilliams (West Papua Advocacy Team, USA), Mark C. Johnson (The Fellowship of Reconciliation, USA), Gabriel Jonsson (Swedish East Timor Commission), Ivan Suvanjiëff (PeaceJam Foundation, USA), Rafendi Djamin (HRWG [Human Rights Working Group], Indonesia), Usman Hamid (KONTRAS, Indonesia), Rusdi Marpaung (Imparsial, Indonesia), Garda Sembiring (PEC - People’s Empowerment Consortium), Mugiyanto (IKOHI [Ikatan Keluarga Orang Hilang Indonesia]), Muridan S. Widjojo (Research Institute for Democracy and Peace [RIDEP], Jakarta), Gus Miclat (Asia-Pacific Solidarity Coalition [APSOC]), Anselmo Lee dan Tadzrul Tahir Hamzah (Asian Forum for Human Rights and Development [FORUM-ASIA]), Roger S. Clark (International League for Human Rights), Graeme Simpson (International Center for Transitional Justice), Charles Scheiner (International Federation for East Timor [IFET]), Maire Leadbeater (Indonesia Human Rights Committee, New Zealand), Carmel Budiardjo (TAPOL, the Indonesia Human Rights Campaign, UK), Christine Allen (Progressio, UK).

- untuk mencegah dibentuknya sebuah pengadilan pidana internasional untuk mengadili orang yang dituduh melakukan kejahatan terhadap kemanusiaan di Timor Leste pada tahun 1999; tidak adanya upaya menyelidiki tindak kejahatan yang dilakukan sebelum tahun 1999; dan kemungkinan pemberian amnesti, yang berarti para pelaku kejahatan berat dapat menghindari dari pertanggungjawaban.
2. KKP tidak ada prosedur yang jelas untuk meninjau kembali bukti-bukti yang sudah ada mengenai kekerasan tahun 1999 untuk mencapai kesepakatan tentang fakta-fakta peristiwa itu. Apalagi, instansi pemerintah Indonesia yang penting gagal menyerahkan surat-surat yang relevan.
 3. Adanya kelemahan yang parah dalam sidang umum KKP, termasuk adanya beberapa anggota KKP yang jelas-jelas berat sebelah; didengarkannya kesaksian yang tidak relevan menurut mandat KKP sendiri; tidak adanya proses untuk membandingkan kesaksian yang diberikan dengan fakta-fakta yang terungkap oleh sidang-sidang sebelumnya, ataupun bukti-bukti nyata; adanya konflik antara anggota KKP Indonesia dengan anggota KKP Timor-Leste; tidak adanya bantuan atau perlindungan untuk para korban yang memberikan kesaksian; sifat *ad hoc* kesaksian yang diberikan; tidak adanya keseimbangan antara jumlah korban dengan jumlah pelaku yang memberikan kesaksian; serta dimanfaatkannya sidang KKP sebagai ajang di mana para pelaku dapat tetap menyalahkan PBB dan instansi-instansi lain untuk kekerasan yang terjadi.
 4. Tidak adanya transparansi, kejelasan tujuan, ataupun jadwal jelas untuk pelaksanaan tugas KKP.⁸⁷⁷

Sehari sebelum KKP menyerahkan laporannya kepada Presiden RI dan Presiden RDTL, ETAN (*East Timor and Indonesia Action Network*)⁸⁷⁸ menyerukan kembali tuntutan keadilan sesungguhnya bagi korban pendudukan Indonesia dan menyatakan perlunya Pengadilan Internasional untuk menyikapi laporan KKP. Hal itu dikarenakan KKP dilarang menyebut nama-nama pelaku kejahatan atau merekomendasikan cara menerapkan keadilan atas mereka. Artinya, impunitas tetap diberikan atas pelaku berbagai kejahatan melawan kemanusiaan dari Indonesia yang tak terhitung jumlahnya di Timor Leste dan laporan KKP dengan demikian tidak membawa kemajuan dalam menegakkan keadilan bagi ribuan korban dan keluarganya.

Setelah KKP menyerahkan laporan akhirnya pada 15 Juli 2008, paling tidak ANTI (*Aliansa Nasional Timor-Leste ba Tribunal Internasional*) mengirim surat terbuka kepada pejabat tinggi dan masyarakat Timor Leste.⁸⁷⁹ Dalam surat berjudul "*The truth is there, now we need justice*"⁸⁸⁰ itu ANTI menolak laporan KKP dikarenakan hal berikut:

- (1) KKP tidak melakukan konsultasi publik dengan para korban dan keluarga korban sehingga dinilai tidak membawa keadilan bagi korban.
- (2) KKP tidak sesuai dengan Konstitusi Timor Leste karena dibentuk hanya dengan tanda tangan Presiden

877 Surat Terbuka kepada Presiden Republik Indonesia dan Presiden Republik Demokratik Timor Leste tentang Komisi Kebenaran dan Persahabatan Indonesia-Timor Leste <http://www.etan.org/news/2007/05ctf.htm> (diunduh pada 17 Maret 2009).

878 ETAN, "ETAN menyerukan kembali tuntutan keadilan sesungguhnya bagi korban pendudukan Indonesia: Pengadilan Internasional Perlu untuk menyikapi laporan KKP", 14 Juli 2008, <http://www.etan.org/news/2008/07ctf.htm#Bahasa> (diunduh pada 18 Maret 2009)

879 Presiden Timor Leste Jose Ramos-Horta, Presiden Parlemen Nasional Timor Leste Fernando Lasama, Perdana Menteri Timor Leste Xanana Gusmao, Presiden Pengadilan Rekursu Timor Leste Claudio Ximenes, Jaksa Agung Timor Timur Longuinhos Monteiro, Perwakilan PBB di Timor Leste Atul Khare, semua duta besar di Timor Leste, semua partai politik di Timor Leste, media massa dan masyarakat luas.

880 ANTI, "An Open letter in response to the CTF report: *The truth is there, now we need justice*", 15 Juli 2008.

RDTL dan RI tanpa persetujuan dari Parlemen Nasional Timor Leste.

- (3) Temuan dan rekomendasi KKP bukanlah hal baru bagi rakyat Timor Leste kerana sebagian besar temuannya telah ditulis di laporan CAVR, laporan KPP HAM, investigasi Komisi Tinggi PBB untuk HAM dan dokumen SPSC bahwa semua kekerasan yang terjadi tahun 1999 merupakan kejahatan yang terorganisir secara sistematis terhadap kemanusiaan, sebagaimana dinyatakan Statuta Roma dan Pengadilan Pidana Internasional.
- (4) KKP hanya memperhatikan tanggung jawab institusional, bukan tanggung jawab individu. Hal itu bertentangan dengan prinsip hukum internasional yang diratifikasi Timor Leste di pasal 160 Konstitusi Timor Leste yang menyatakan bahwa setiap kejahatan terhadap kemanusiaan wajib diproses pengadilan.

ANTI menolak rekomendasi KKP tentang pembentukan komisi monitoring dan desimansi yang bertugas melaksanakan rekomendasi KKP selama lima tahun. Sebab, ANTI menganggap komisi baru tersebut hanya menghabiskan dana untuk memperkaya segelintir orang, tanpa memberi keadilan bagi korban dan keluarga korban yang masih hidup. Oleh karena itu, ANTI mengharapkan PBB tidak memberi bantuan kepada komisi yang direkomendasikan KKP tersebut. ANTI lebih merekomendasikan PBB memberi dana bagi institusi yang akan menjalankan rekomendasi CAVR, karena CAVR jauh lebih dapat menjanjikan keadilan ketimbang KKP.

Lebih lanjut, ANTI meminta negara Timor Leste, khususnya Parlemen Nasionalnya segera menjalankan rekomendasi CAVR, sesuai dengan Konstitusi Timor Leste yang mengatakan keadilan harus dilaksanakan dan program reparasi nasional bagi korban dan keluarga korban harus pula dijalankan. Di samping itu, ANTI mendesak pihak-pihak yang bertanggung jawab dalam kejahatan terhadap kemanusiaan di Timor Timur harus diadili di Pengadilan Internasional, dan meminta KKP melaporkan ke masyarakat tentang dana yang dikelolanya sebanyak USD 2.125 juta demi transparansi dan akuntabilitas sesuai prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik.

Evaluasi Atas Advokasi OMS terhadap KKP

Munculnya beragam respon masyarakat sipil bukan saja dari Indonesia dan Timor Leste, tapi juga dari dunia Internasional menunjukkan bahwa isu transisional di Timor Leste merupakan isu bersama umat manusia. Solidaritas keadilan masyarakat sipil dari berbagai sudut dunia itu penanda bahwa advokasi masyarakat sipil terhadap kasus Timor Timur mempunyai kekuatan yang patut diperhitungkan. Dinyatakan demikian karena di samping mempunyai jaringan solidaritas global, para masyarakat sipil pengadvokasi kasus Timor Timur ini juga punya rujukan-rujukan alternatif yang otoritatif, seperti laporan CAVR dan laporan pakar Ahli PBB, untuk mengkritik dan memberi jalan keluar bagi keputusan-keputusan status quo yang dilontarkan Pemerintah RI, Pemerintah RDTL dan KKP.

Kekuatan besar ini punya kesempatan baik untuk meraih ideal-ideal yang diperjuangkan. Bagaimana tidak? Masyarakat sipil Indonesia dan Timor Leste punya jejaring Internasional yang kuat dan mendapat dukungan dari PBB. Jika mereka merasa belum puas dengan penyelesaian atas kasus Timor Timur, mereka dapat menginternasionalisasikan ketidakpuasan mereka itu melalui jejaring internasional. Kalau advokasi mereka sudah mengglobal, maka pemerintah RI dan RDTL akan lebih mudah didesak untuk merealisasikan penyelesaian yang lebih ideal. Dan kalau desakan itu semakin kuat dan direspon positif, maka advokasi masyarakat sipil akan terejawantahkan dengan sempurna.

Hanya saja, para advokat kasus Timor Timur tersebut menghadapi tantangan yang jauh lebih rumit ketimbang tahun 1999. Dulu masyarakat sipil dapat “lebih mudah” mengajak dunia internasional untuk mendesak pemerintah Indonesia memperhatikan kondisi hak asasi manusia di Timor Timur, karena dapat dukungan dari masyarakat Timor Timur pro kemerdekaan. Sekarang sebagian orang pro kemerdekaan itu telah menjadi elite di Timor Timur. Dalam kancah politik praktis, mereka tak jarang jatuh pada pragmatisme meninggalkan idealisme. Hal itu bisa dilihat pada pembentukan dan tindak lanjut atas laporan KKP, di mana elite Timor Leste lebih memilih bergandengan mesra dengan elite Indonesia demi kepentingan “persahabatan dua negara-bangsa”, ketimbang mengadili para tersangka pelaku pelanggaran HAM.

Secara ringkas dapat dilihat dari tabel berikut.

Kekuatan	Kesempatan	Tantangan
Masyarakat sipil Indonesia dan Timor Leste punya jejaring Internasional yang kuat	Isu keadilan transisional merupakan isu bersama umat manusia	Perubahan sikap politik masyarakat Timor Leste ke arah pragmatisme
Punya rujukan-rujukan alternatif yang otoritatif	Mendapat dukungan dari PBB	

Epilog

Meski mendapatkan tantangan sulit semacam itu, advokasi terhadap penyelesaian kasus HAM Timor Timur seyogianya dilanjutkan dengan mengintensifkan kekuatan dan kesempatan yang dimiliki OMS tersebut.

Temuan dan rekomendasi KKP yang telah diterima pemerintahan RI-RDTL semestinya tidak dianggap sebagai sesuatu yang final.⁸⁸¹ Sebab, laporan itu lebih mengaksentuasikan pada persahabatan, ketimbang kebenaran,⁸⁸² sehingga abai terhadap pengusutan pelanggaran HAM di Timor Timur dan tidak layak disebut sebagai penyempurna seluruh upaya pengungkapan kasus itu.

881 Lihat pendapat senada dalam siaran pers koalisi internasional 90an organisasi HAM di dunia yang dapat diakses di <http://www.etan.org/news/2008/056moon.htm>

882 Megan Hirts, *Too Much Friendship, Too Little Truth: Monitoring Report on the Commission of Truth and Friendship in Indonesia and Timor-Leste*, New York: ICTJ, 2008.

Sebaiknya, masyarakat sipil pembela HAM di Indonesia, Timor Leste dan dunia internasional mendorong PBB untuk melaksanakan rekomendasi Komisi Pakar PBB, CAVR dan KKP yang dinilai lebih berimplikasi positif bagi penghargaan HAM ke depan ketimbang laporan KKP. Dengan kata lain, mereka perlu berjuang keras mendorong PBB menciptakan proses hukum yang sesungguhnya guna mengadili kejahatan atas kemanusiaan, kejahatan perang dan berbagai kejahatan serius lain yang dilakukan pasukan Indonesia selama pendudukan Timor-Leste.

Daftar Rujukan

- *Surat Terbuka kepada Presiden Republik Indonesia dan Presiden Republik Demokratik Timor Leste tentang Komisi Kebenaran dan Persahabatan Indonesia-Timor Leste*. <http://www.etan.org/news/2007/05ctf.htm>.
- "Identical Letters Dated 31 January 2000 from Secretary General Addressed to the President of the General Assembly, the President of the Security Council and the Chairperson of the Commission on Human Rights". General Assembly Fifty-fourth session. S/2000/59. A/54/726. 31 Januari 2000.
- "Report to the Secretary-General of the Commission of Experts to Review the Prosecutions of Serious Violations of Human Rights in Timor Leste (the then East Timor) in 1999". 26 Mei 2005.
- "Situation of Human Rights in East Timor". General Assembly, Fifty-fourth session. A/54/660. 10 Desember 1999.
- ANTI. *An Open letter in response to the CTF report: The truth is there, now we need justice*. 15 Juli 2008.
- CAVR, *Chega!*, Dili: CAVR, 2005
- Dunn, James. *Crimes Against Humanity in East Timor, January to October 1999: Their Nature and Causes*. 14 Februari 2001.
- ETAN. *ETAN menyerukan kembali tuntutan keadilan sesungguhnya bagi korban pendudukan Indonesia: Pengadilan Internasional Perlu untuk menyikapi laporan KKP*. <http://www.etan.org/news/2008/07ctf.htm#Bahasa>. 14 Juli 2008.
- KPP HAM. *Laporan Akhir*. Jakarta: Komnas HAM, 2000.
- KKP. *Laporan Akhir*. Jakarta-Dili: KKP, 2008.
- Pemerintah RI dan Pemerintah RDTL. "Terms of Reference for The Commission of Truth and Friendship". 10 Maret 2005
- Pemerintah RI-Pemerintah RDTL. *Pernyataan Bersama Pemerintah RI dan Pemerintah RDTL tentang Laporan KKP*. Nusa Dua, Bali, 15 Juli 2008.
- Perkumpulan HAK. *Kebenaran bukan Pembeneran: Kumpulan Laporan Penyelidikan Pelanggaran Berat Hak Asasi Manusia di Timor Leste 1999*. Dili: Perkumpulan HAK, 2005.
- Por, Julius. *Benny Moerdani: Profil Prajurit Negarawan*. Jakarta: Yayasan Kejuangan Panglima Besar Sudirman, 1993.
- Robenson, Geoffrey. *Kejahatan terhadap Kemanusiaan: Perjuangan untuk Mewujudkan Keadilan Global*. Jakarta: Komnas HAM, 2002.
- Siaran Pers Sekjen PBB No. SG/SM/11101. 26 July 2007.

DDR Aceh dan Keadilan di Masa Transisi

Saiful Haq

DDR dan Hak Asasi Manusia

Program *Disarmament/Decomissioning Demobilisation and Reintegration* (DDR) adalah sebuah model pendekatan dan upaya untuk mengembalikan *combatant*⁸⁸³ kepada komunitas masyarakat. DDR merupakan program integral dari proses menjaga perdamaian (*peacekeeping operation*) dan proses rekonstruksi paska konflik (*post conflict resolution*). Program DDR telah dipraktekkan di beberapa negara yang pernah dilanda konflik, baik itu konflik sosial, etnis maupun konflik separatis. Beberapa negara juga menggunakan program DDR sebagai bagian dari program *National Security Sector Reform* dalam upaya untuk mereduksi jumlah personel angkatan perangnya. Jadi pada prinsipnya program DDR bisa dipakai bukan hanya untuk program paska konflik tapi juga untuk digunakan pada masa damai atau masa transisi, program ini juga tidak harus selalu digunakan bersamaan antara program disarmament, demobilisasi dan reintegrasi, kadang dalam prakteknya masing-masing bisa dilakukan secara terpisah, hal ini bergantung pada kebutuhan dan capaian yang diinginkan. Tidak ada satu model yang baku tentang pelaksanaan program DDR ini, penerapannya sangat dipengaruhi oleh karakter konflik, konteks lokal dan kesepakatan pihak yang bertikai. Terkadang program DDR juga menjadi bagian dari program Rekonstruksi dan Rekonsiliasi paska konflik. Program DDR merupakan penyatuan penting antara aspek militer dan masyarakat sipil dalam sebuah proses perdamaian⁸⁸⁴, dimana esensinya seluruh rangkaian program ini ditujukan untuk keberlanjutan proses perdamaian dan pembangunan.

Disarmament/Decomissioning adalah kegiatan atau program yang dilakukan untuk melucuti senjata yang digunakan oleh *combatant* dan diserahkan kepada pihak yang memiliki otoritas atau pihak yang telah disepakati untuk menerima, menyimpan di tempat yang aman, redistribusi atau memusnahkan senjata tersebut. Kegiatan ini bertujuan untuk mengurangi beredarnya *Small Arms and Lights Weapon* (SALW) dalam masyarakat. Kegiatan ini merupakan prasyarat utama sebelum memasuki proses selanjutnya. Tahap-tahap *Disarmament/Decomissioning* secara umum biasanya meliputi survey dan registrasi senjata, pengumpulan senjata, penyimpanan senjata, pemusnahan senjata atau penggunaan

883 Dalam penulisan ini definisi *Combatant* bukan hanya individu yang pada saat konflik memegang senjata, tapi mencakup seluruh individu yang terlibat dalam satuan pasukan, termasuk bagian logistik, administrasi dan komunikasi. *Combatant* adalah individu aktif yang terlibat dalam sebuah konflik bersenjata, baik dengan menggunakan senjata berat ataupun menggunakan senjata ringan (*small arms and lights weapon/SALW*).

884 Ian Douglas et.al. "Disarmament, Demobilisation and Reintegration" GTZ, 2004, hlm. 12.

kembali senjata (reutilisation). Senjata yang menjadi target kegiatan ini meliputi senjata ringan, senjata berat, bahan peledak, amunisi, dll.

Demobilisasi dalam konteks DDR adalah pemberhentian aktivitas tempur dan usaha pengurangan maupun pembubaran sebuah unit militer ataupun sebuah angkatan perang. Tujuan program *demobilisation* ini adalah untuk melakukan registrasi, penghitungan jumlah personel, dan monitoring aktivitas combatant paska pelucutan senjata. Program ini juga dimaksudkan untuk melakukan verifikasi dokumen combatant dan pada saat yang sama juga melakukan pengumpulan informasi mengenai kebutuhan combatant sebelum kembali ke komunitas masyarakat. Dalam program ini juga dilakukan *medical chek up* untuk menghindari kemungkinan para combatant mengidap sebuah jenis penyakit maupun wabah dan dapat membawanya ke dalam komunitas, sekaligus memberikan bantuan medis bagi combatant yang memiliki gangguan kesehatan, selain itu juga disediakan bantuan untuk biaya hidup jangka pendek dan transportasi bagi combatant untuk kembali ke komunitas masing-masing. Program demobilisation ini harus benar-benar menjamin pengurangan jumlah pasukan atau pembubaran sebuah satuan tempur.

Reintegrasi adalah program dimana para ex-combatant bisa mendapatkan kembali status sebagai masyarakat sipil termasuk akses sosial, politik dan ekonomi setara dengan anggota masyarakat lainnya. Program ini selain untuk ex-combatant juga diperuntukkan bagi para pengungsi internal (*internally displaced person/IDPs*). Reintegrasi adalah proses sosial dan ekonomi untuk jangka waktu yang tak terbatas, reintegrasi paska konflik kemudian harus menjadi bagi program tak terpisahkan dari pembangunan wilayah, juga termasuk tanggungjawab negara untuk mensukseskannya. Tujuan utama dari program reintegrasi adalah untuk mendukung upaya ex-combatant untuk mencapai integrasi sosial dan integrasi ekonomi dengan masyarakat lainnya. Setelah program disarmament/decomissioning dan demobilisasi maka program reintegrasi diharapkan mampu membuat ex-combatant menemukan kembali pola hidupnya sebagai masyarakat sipil, program ini berbasis pada individu ex-combatant termasuk jaminan akan kebutuhan dan keahlian untuk melakukan integrasi sosial dan ekonomi.

Pada titik inilah program DDR kemudian akan sangat berhubungan dengan prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia, baik hak sipil politik maupun hak ekonomi sosial budaya. Karena program DDR merupakan program jangka panjang (terutama program reintegrasi) maka prinsip pemenuhan hak asasi manusia dalam proses ini merupakan prasyarat utama. Dalam prinsip-prinsip program reintegrasi yang sudah banyak dipraktekkan, transisi dari program demobilisasi menuju ke program reintegrasi dibutuhkan sebuah program jangka pendek untuk pemenuhan kebutuhan ex-combatant ketika mereka kembali ke masyarakat. Dalam tahap orientasi, pada awal kembalinya *ex-combatant* (mantan pejuang) ke masyarakat, hampir di setiap kasus mereka menjadi kehilangan orientasi, keterasingan dari pergaulan dengan lingkungan dan tidak betah di suatu tempat, hal ini merupakan implikasi psikologis dari konflik. Perlu dipikirkan rencana rekonsiliasi untuk mengatasi masalah-masalah di atas.

Dalam upaya mengintegrasikan kembali ex-combatant ke masyarakat maka perlu dijamin sebuah *Resettlement dan Land Access*, yakni sebuah jaminan akan tempat tinggal yang layak baik fisik maupun sosial, ketika ternyata para ex-combatant yang kembali tidak lagi memiliki rumah dan tanah maka tugas proses reintegrasi untuk mengusahakan pengadaan rumah dan tanah tersebut, apalagi ketika masyarakat ternyata tidak menerima dengan baik keberadaan mereka. Selain itu program ini juga bisa diintegrasikan dengan program Land Reform secara nasional. Selain itu dibutuhkan *Access to Training and Employment*, yang merupakan jaminan bahwa ex-combatant telah mendapatkan pelatihan keahlian kerja sehingga ketika dalam proses integrasi kembali mereka di masyarakat tidak menjadi beban sosial dan tidak kemudian menjadi pengangguran yang berpotensi mengembalikan mereka ke dalam konflik. Selain itu pemerintah juga harus menyediakan insentif untuk modal kerja dan akses kepada fasilitas ekonomi dan pasar tenaga kerja.

Tahap paling menentukan dalam proses reintegrasi adalah tahap yang disebut *Promoting Social Integration*, yang mempromosikan pentingnya integrasi sosial baik secara struktural di dalam sistem negara maupun sosiokultural dalam sistem sosial dan budaya masyarakat. Usaha ini bisa dimulai dengan program rekonsiliasi untuk menemukan apa yang disebut sebagai *Social Equilibrium* sehingga tercapai integrasi dan kohesifitas antara individu, kelompok sosial dan entitas politik serta pihak lain yang pernah berkonfrontasi dalam konflik. Dalam program rekonsiliasi ini diutamakan pengungkapan kebenaran, penggantian kerugian serta pemaafan dan komitmen untuk hidup bersama di masa yang akan datang. Di titik ini sangat dibutuhkan kampanye tentang nilai-nilai toleransi, pluralisme, rasa saling hormat (*mutual respect*), dan kebersamaan untuk mewujudkan perdamaian abadi. Dalam beberapa kasus, program ini dijalankan bersamaan dengan program pengungkapan kebenaran, peradilan atas pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) dan tindakan kriminal, serta program *peace building* yang dijalankan oleh komisi-komis yang dibentuk oleh negara. Salah satu hal penting yang harus dimanfaatkan dalam proses ini adalah mengenai *Social Capital*, pada komunitas masyarakat tertentu nilai-nilai yang berlaku di dalam masyarakat bisa dipakai untuk mendorong rekonsiliasi dan reintegrasi sosial. Perhatian khusus juga harus diberikan kepada para korban konflik yang masih menderita trauma psikologis atau *post-traumatic stress disorder* (PTSD), jika hal ini bisa menjadi salah satu faktor yang bisa menyebabkan gagalnya upaya reintegrasi sosial maka perlu diadakan program Trauma Healing atau konsultasi psikologi dengan berbagai pendekatan.

Sekilas Tentang Konflik Aceh

Soekarno dan Hatta⁸⁸⁵ mengumumkan kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945. Tidak lama setelah itu, tepatnya bulan Oktober 1945⁸⁸⁶, Teungku Daud Beureueh bersama beberapa tokoh terkemuka di Aceh diantaranya Teungku Ahmad Hasballah Indrapuri dan Teungku Hasan Krueng Kalee menandatangani

885 Soekarno dan Hatta adalah proklamator kemerdekaan Indonesia, yang kemudian menjadi Presiden dan Wakil Presiden RI pertama. Proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia diumumkan pada pukul 10.00 WIB di Jalan Pegangsaan No. 55 Jakarta.

886 Peristiwa ini dikenal dengan nama "Makloemat Oelama Seluruh Atjeh" dalam maklumat itu dinyatakan "...mempertahankan Republik Indonesia adalah perjuangan suci dan diyakini sebagai perang sabil". Maklumat ini ditutup dengan menyerukan agar semua rakyat Aceh patuh atas segala perintah pemimpin bangsa Indonesia untuk keselamatan tanah air, agama dan bangsa. (Neta S. Pane, "Sejarah dan Kekuatan Gerakan Aceh Merdeka", Grasindo, 2001, hlm. x) dan (Majalah Tempo Edisi Khusus 17 Agustus, 24 Agustus 2003, hlm. 48).

sebuah maklumat yang menyatakan dukungan terhadap kemerdekaan Republik Indonesia dan sumpah setia untuk ikut membela kemerdekaan Republik itu dibawah pimpinan Soekarno. Tiga tahun setelah proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia, rakyat Aceh menyumbangkan sebuah pesawat terbang kepada pemerintahan pusat Republik Indonesia, Soekarno memberi nama pesawat itu "*Seulawah*"⁸⁸⁷. Pada tahun 1949, atas inisiatif dari Teungku Daud Beureueh⁸⁸⁸, rakyat Aceh mengumpulkan sumbangan berupa uang untuk pemerintah Republik Indonesia, US\$ 250.000 untuk Tentara Nasional Indonesia, US\$ 50.000 untuk membangun kantor pemerintahan Republik Indonesia, US\$ 100.000 untuk keperluan memindahkan pusat pemerintahan Republik Indonesia dari Yogyakarta ke Jakarta dan US\$ 100.000 untuk biaya operasional pejabat pemerintah Republik Indonesia⁸⁸⁹.

Pertanyaan kemudian adalah, mengapa mereka berontak terhadap Pemerintah Republik Indonesia?, pertanyaan ini tidak terlalu sulit untuk dijawab, pada tahun 1950 pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 5 Tahun 1950⁸⁹⁰ yang membubarkan Propinsi Aceh dan meleburnya menjadi Propinsi Sumatera Utara sekaligus memberhentikan Teungku⁸⁹¹ Daud Beureueh dari jabatannya sebagai Gubernur Militer⁸⁹². Keputusan ini dianggap masyarakat Aceh sebagai sebuah pengkhianatan, mereka merasa pemerintah RI telah mengingkari janjinya, sebab dua tahun sebelumnya, pada tanggal 16 Juni 1948 Soekarno berkunjung ke Aceh dan bersumpah atas nama Allah di hadapan masyarakat Aceh bahwa masyarakat Aceh memiliki hak untuk mengatur daerahnya sendiri dibawah syariat Islam. Dari perasaan dikhianati itulah pada tanggal 20 September 1953, Teungku Daud Beureueh mendeklarasikan berdirinya Negara Islam Indonesia (NII) atau Darul Islam/Tentara Islam Indonesia⁸⁹³. Deklarasi ini sekaligus sebagai pernyataan perang terhadap Republik Indonesia dan sebagai tanda berakhirnya kekuasaan Pemerintah Indonesia di Aceh. Perang ini terus berlanjut sampai Desember 1962 ketika Aceh diberi status Daerah Khusus.

Di bawah rezim Soeharto⁸⁹⁴, dengan karakteristik kepemimpinan yang sentralistik, segala sesuatu di kontrol dari Jakarta, dengan model pembangunan ekonomi yang mengejar pertumbuhan dengan eksploitasi sumberdaya alam, membuat masyarakat Aceh merasa bahwa Soeharto telah melanggar status Daerah Khusus dan penerapan syariat Islam di Aceh, mereka menganggap Soeharto mengabaikan kesejahteraan tiga juta masyarakat Aceh. Dalam situasi seperti ini maka mantan anggota DI/TII yang tadinya telah kembali ke masyarakat merasa penting untuk melakukan konsolidasi untuk melawan pemerintah pusat di Jakarta. Dari hasil konsolidasi tersebut tanggal 4 Desember 1976 mereka mendeklarasikan berdirinya Gerakan Aceh Merdeka (GAM) atau Aceh Sumatera

887 Seulawah adalah bahasa Aceh, dalam bahasa Indonesia berarti gunung emas.

888 Teungku Muhammad Daud Beureueh lahir di desa Beureueh pada tahun 1898, beliau adalah pemimpin DI/TII, mendeklarasikan perang terhadap pemerintah Republik Indonesia sejak 1953, beliau juga merupakan pemimpin Persatuan Ulama Seluruh Aceh (PUSA). Menjabat sebagai Gubernur militer Propinsi Aceh sejak 1949 hingga diberhentikan oleh pemerintah Republik Indonesia pada tahun 1950. Beliau wafat pada tahun 1987 (Majalah Tempo Edisi Khusus 17 Agustus, 24 Agustus 2003, hlm 40);

889 Neta S. Pane, "Sejarah dan Kekuatan Gerakan Aceh Merdeka", Grasindo, 2001, hlm. x.

890 Pembubaran Propinsi Aceh dilakukan oleh Kabinet Halim Perdanakusumah yang ditandatangani oleh Pejabat Presiden Mr. Asaat dan Menteri Dalam Negeri Susanto Tirtoprodjo. (Neta S. Pane, "Sejarah dan Kekuatan Gerakan Aceh Merdeka", Grasindo, 2001, hlm. 8)

891 Teungku adalah gelar yang diberikan kepada individu yang merupakan tokoh ulama dan karena keteguhannya dalam menjalankan nilai-nilai agama Islam.

892 Teungku Daud Beureueh diangkat menjadi Gubernur Militer melalui Ketetapan Pemerintah Darurat Republik Indonesia No. 8/Des/WKPH tertanggal 7 Desember 1949 yang ditandatangani oleh Presiden Pemerintahan Darurat RI (PDRI) Syafruddin Prawiranegara di Banda Aceh (Neta S. Pane, "Sejarah dan Kekuatan Gerakan Aceh Merdeka", Grasindo, 2001, hlm 8)

893 NII atau DI/TII dideklarasikan oleh Kartosuwiryo di Jawa Barat pada tanggal 7 Agustus 1949, meskipun terpisah dan independen Daud Beureueh di Aceh dan Kahar Muzakkar di Makassar mendukung berdirinya Negara Islam Indonesia (NII) tersebut dan masing-masing menjalankan pemberontakan secara terpisah di wilayah masing-masing.

894 Soeharto adalah Presiden Republik Indonesia (1966-1998), setelah lebih tigapuluh tahun berkuasa, Soeharto jatuh oleh gerakan reformasi 1998.

Liberation National Front (ASNLF) dimana Hasan Tiro⁸⁹⁵ tampil sebagai pemimpinnya.

Pemerintah Indonesia menyatakan GAM/ASNLF sebagai organisasi gerakan separatis pada bulan Juni 1977, operasi militer segera dilakukan untuk menumpas GAM dengan mengirimkan pasukan dari Resimen Para Komando Angkatan Darat (RPKAD)⁸⁹⁶. Pemerintah Indonesia menetapkan Aceh sebagai Daerah Operasi Militer (DOM) sejak tahun 1989 hingga tahun 1998.

Setelah kejatuhan Soeharto melalui gerakan reformasi pada bulan Mei 1998, konflik di Aceh ternyata belum berakhir, pada masa transisi tahun 1998 – 2001, sejak masa pemerintahan Habibie (1998-1999) hingga masa pemerintahan Abdurrahman Wahid (1999-2001), operasi militer masih terus dilakukan di Aceh, mulai dari Operasi Wibawa (sejak January 1999), Operasi Sadar Rencong I (Mei 1999-Januari 2000), Operasi Sadar Rencong II (Februari 2000-Mei 2000), Operasi Sadar Rencong III (Juni 2000-Februari 2001), Operasi Cinta Meunasah (Juni 2000-2001), Operasi Cinta Damai (2001-2002)⁸⁹⁷.

Pada tahun 2002, Megawati Soekarnoputri⁸⁹⁸ menjadi presiden Republik Indonesia melalui kemenangan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) yang berhaluan nasionalis, Aceh kembali memanas, melalui Keputusan Presiden No. 28 Tahun 2003, sejak Mei 2003 Aceh dinyatakan dalam status Darurat Militer, pemerintahan sipil di tingkat propinsi digantikan oleh Penguasa Darurat Militer, Aceh berada dibawah kontrol pihak militer. TNI melakukan deployment pasukan sebesar 50.000 personel ke Aceh. Status Darurat Militer berlanjut hingga bulan Mei 2004. Pada tanggal 19 Mei 2004, presiden Megawati Soekarnoputri menurunkan status Darurat Militer menjadi status Darurat Sipil hingga 19 November 2004. Status Darurat Sipil ini tidak pernah dicabut hingga perjanjian damai Helsinki 15 Agustus 2005.

Pada bulan Desember 2004 Susilo Bambang Yudhoyono⁸⁹⁹ naik menjadi presiden Republik Indonesia, pada saat yang sama tanggal 26 Desember 2004, Gempa dan Tsunami menghancurkan Aceh, lebih dari 200.000 meninggal dan hilang, peristiwa ini kemudian menjadi salah satu faktor terbukanya kemungkinan perdamaian antara GAM dan Pemerintah Republik Indonesia. Akhirnya, pada tanggal 15 Agustus 2006, ditandatangani perjanjian perdamaian antara GAM dan Pemerintah Republik Indonesia yang dituangkan dalam sebuah Memorandum of Understanding (MoU), sebuah perjanjian damai yang dilakukan melalui mediasi pihak Crisis Management Initiative (CMI), Uni Eropa (EU) dan beberapa negara anggota ASEAN, perjanjian ini ditandatangani kedua belah pihak di Helsinki.

895 Hasan Tiro lahir di Pidie, 4 September 1930, kuliah hukum di Columbia dan Fordham University, pernah menjadi Duta Besar Negara Islam Aceh untuk UN pada tahun 1954, selain itu dia juga pernah menjabat sebagai presiden sebuah perusahaan minyak besar Doral Internasional yang juga bergerak di sektor agriculture dan perbankan. Hasan Tiro mendapatkan gelar master degree di bidang hukum pada tahun 1975, sekarang dia menetap di Swedia dan terus menerus mengendalikan perjuangan GAM dari sana (Shane Barter, "Embracing Civil Society in the Aceh Conflict", The Asian Forum Report, Bangkok 2002, hlm. 33).

896 RPKAD adalah satuan pasukan elit milik TNI Angkatan Darat, sekarang berganti nama menjadi Komando Pasukan Khusus (KOPASSUS).

897 KontraS, "Aceh Damai Dengan Keadilan?", KontraS, Jakarta 2006, hlm. 93-149;

898 Megawati Soekarnoputri adalah putri dari Soekarno (presiden Indonesia pertama), naik menjadi presiden menggantikan Abdurrahman Wahid setelah MPR mencabut mandat dan memberhentikan Abdurrahman Wahid sebagai presiden.

899 Susilo Bambang Yudhoyono, seorang Jenderal TNI Angkatan Darat, pada masa pemerintahan Megawati Soekarnoputri menjabat sebagai Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan, Susilo Bambang Yudhoyono ikut menyetujui deployment 50.000 pasukan ke Aceh pada tahun 2003.

Tujuh bulan setelah penandatanganan MoU di Helsinki, GAM menyerahkan 840 pucuk senjata kepada AMM dan atas kesepakatan dalam perjanjian damai ini maka 31.680 pasukan TNI non-organik dan polisi non-organik ditarik keluar dari Aceh, demikian pula seluruh combatant GAM kembali ke masyarakat⁹⁰⁰.

Setelah proses Disarmament/decommissioning/Decommissioning dan Demobilisation, MoU juga memandatkan dilaksanakannya program Reintegrasi untuk *ex-combatant* GAM dan tahanan politik yang tersebar di penjarapenjara di Sumatera dan Jawa. Program Reintegrasi ini dalam perencanaannya juga mensyaratkan program penggantian kerugian masyarakat Aceh pada saat konflik, berupa kerusakan rumah, kehilangan harta benda, fasilitas umum yang rusak, serta ganti rugi bagi korban konflik baik meninggal, hilang maupun cacat fisik. Hingga kini, program Reintegrasi masih sedang berjalan dengan berbagai catatan mengenai hambatan dan ketidakpuasan.

DDR dan Perdamaian di Aceh

Landasan legal dari pelaksanaan program DDR di Aceh tercantum dalam Memorandum of Understanding (MoU) yang ditandatangani GAM dan pemerintah RI di Helsinki pada tanggal 15 Agustus 2005. Untuk membangun kepercayaan atas kemauan politik pemerintah RI untuk mewujudkan perdamaian maka dalam point 3.1 MoU dicantumkan bahwa selambat-lambatnya 15 hari setelah penandatanganan MoU maka seluruh tahanan politik harus segera dibebaskan dan seluruh individu yang terlibat dalam aktifitas GAM harus segera diberikan amnesti. Dalam point 3.2 mengenai Reintegrasi disebutkan bahwa setelah pemerian Amnesti maka pemerintah RI berkewajiban memberikan rehabilitasi, menjamin kemudahan akses ekonomi, mengembalikan hak kewarganegaraan, menyediakan dana rehabilitasi untuk kerugian harta benda bagi korban konflik, alokasi tanah pertanian, jaminan sosial yang layak, jaminan atas pekerjaan dan bebas dari diskriminasi dalam akses pekerjaan termasuk jika mantan GAM tersebut ingin menjadi anggota TNI atau Polri. Dalam point 4 MoU disebutkan mengenai prioritas terhadap program *Security Arrangement*, dalam program ini disyaratkan bahwa setelah ditandatanganinya MoU tersebut maka semua tindak kekerasan harus sudah dihentikan, GAM harus segera melakukan demobilisasi 3000 pasukan militernya dan tidak boleh lagi memakai identitas, simbol maupun seragam militernya, GAM harus segera menyerahkan 840 senjatanya untuk dimusnahkan (*decommissioning*), penyerahan dan pemusnahan ini akan dilakukan dalam empat tahap mulai dari tanggal 15 September 2005 sampai tanggal 31 Desember 2005, Pemerintah RI harus segera menarik seluruh pasukan non organik TNI dan Polri paling lambat sampai tanggal 31 Desember 2005, jumlah pasukan organik TNI yang diperkenankan untuk berada di Aceh tidak boleh lebih dari 14.700 personel dan jumlah polisi organik yang diperbolehkan tidak lebih dari 9.100 personel. Dalam point ini juga disebutkan bahwa setelah penandatanganan MoU tersebut tidak boleh lagi ada pergerakan besar-besaran pasukan militer di Aceh, pemerintah RI juga diwajibkan untuk mengumpulkan seluruh senjata, amunisi dan bahan peledak yang berada ditangan kelompok-kelompok ilegal

900 Aceh Monitoring Mission (AMM) report, "Decommissioning and Redeployment" diakses dari http://www.aceh-mm.org/english/headquarter_menu/decom.htm

manapun, polisi organik diperkenankan untuk melakukan pengamanan internal di Aceh sementara TNI bertugas hanya untuk pengamanan eksternal, dalam hal ini polisi organik di Aceh akan mendapatkan pelatihan khusus mengenai penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia. Untuk menjalankan semua program tersebut maka dalam point 5 MoU disyaratkan pembentukan Aceh Monitoring Mission (AMM). Untuk melakukan realisasi butir-butir kesepakatan MoU maka pemerintah RI segera mengeluarkan Keputusan Presiden (Kepres) No. 15 Tahun 2005 mengenai penugasan beberapa kementerian untuk mengambil langkah-langkah dalam melaksanakan butir-butir kesepakatan MoU.

Sesuai kesepakatan MoU, maka pada tanggal 17 Agustus 2005 sebanyak 298 tahanan politik dibebaskan dan diberikan amnesti, dan sekitar 2000 orang lainnya dibebaskan pada tanggal 31 Agustus 2005⁹⁰¹. Program Disarmament/Decommissioning dilakukan dalam empat tahap, dimulai pada bulan September 2005, berikut adalah tabel yang menunjukkan jumlah senjata yang diserahkan oleh GAM kepada AMM.

Jumlah Senjata yang diserahkan GAM dalam program Disarmament/Decommissioning

Tahap	Senjata yang diserahkan	Senjata yang di diskualifikasi	Senjata yang diterima
I (September 2005)	279	36	243
II (Oktober 2005)	291	58	233
III (Nopember 2005)	286	64	222
IV (Desember 2005)	162	20	142
Jumlah	1018	178	840

Mengakhiri proses Disarmament/Decommissioning, pada tanggal 27 Desember 2005 GAM secara resmi menyatakan membubarkan sayap militernya Teuntara Neugara Atjeh (TNA). Pada saat yang sama GAM melakukan demobilisasi 3000 personel militernya untuk kembali ke masyarakat. Sementara pihak GAM menyerahkan senjata, pihak pemerintah juga melakukan *redeployment* pasukan non organik TNI dan Polri keluar dari Aceh, *redeployment* ini dilakukan dalam empat tahap.

901 AMM Report, "Amnesty, Reintegration and Human Rights". www.aceh-mm.org

Jumlah Personel TNI yang ditarik keluar dari Aceh

Tahap	Jumlah Pasukan TNI	Jumlah Pasukan Polri	Total Personel yang ditarik
I (September 2005)	6.671	1.300	7.971
II (Oktober 2005)	6.097	1.051	7.147
III (Nopember 2005)	5.596	1.350	6.964
IV (Desember 2005)	7.628	2.150	9.778
Jumlah	25.890	5.791	31.681

Program Reintegrasi di Aceh meliputi tiga bidang utama, pertama program bidang politik demi terwujudnya integrasi politik masyarakat Aceh paska konflik, kedua program bidang ekonomi dan sosial yang bertujuan mewujudkan integrasi sosial dan prioritas pada akses ekonomi bagi eks combatant GAM agar bisa terintegrasikan dengan sistem sosial dan ekonomi masyarakat pada umumnya. Ketiga, program bidang keamanan demi jaminan rasa aman bagi masyarakat sipil setelah konflik berkepanjangan. Berikut adalah kerangka kerja strategis dalam reintegrasi Aceh⁹⁰².

Ada beberapa catatan penting dalam penilaian terhadap implementasi program DDR di Aceh; dalam proses *Disarmament/Decommissioning* memang terjadi perdebatan mengenai jumlah senjata yang dimiliki GAM, namun terlepas dari perdebatan tersebut, dalam beberapa kasus, pola *one combatant one weapon* (satu pejuang satu senjata) sangat sulit untuk diwujudkan. Faktanya, tingkat penyerahan senjata adalah kurang dari satu per kombatan. Di Afghanistan tingkat penyerahan senjata adalah 0.75 senjata per kombatan, Kolombia 0.61, Liberia 0.28 dan Aceh 0.26 senjata per kombatan⁹⁰³. Namun proses Decommissioning di Aceh memang tidak dapat diharapkan bisa menghapus keberadaan seluruh senjata di Aceh, namun sebagai momentum yang menjelaskan kepada semua pihak bahwa perang telah berakhir sehingga kepercayaan di masyarakat bisa segera diwujudkan.

Tidak ada jumlah pasti mengenai keberadaan jumlah pasukan organik TNI dan Polri di Aceh paska penarikan pasukan, sejak bulan Mei 2006 beberapa pihak termasuk KPA dan NGO di Aceh mempertanyakan sikap TNI yang melakukan pemekaran struktur KODAM Iskandar Muda sampai ke tingkat desa, serta keinginan Polda NAD untuk merekrut sekitar 500 orang polisi baru. Demikian pula dengan meningkatnya angka kriminal sebesar 400% paska perjanjian damai menunjukkan kurang berhasilnya program reintegrasi, terutama dalam hal penyediaan lapangan pekerjaan dan integrasi sosial di masyarakat.

902 Presentasi Bappenas, "Reintegrasi dan Pemberdayaan Sosial Ekonomi Masyarakat Aceh" dalam acara Dialog Membangun Perdamaian di Aceh, dilaksanakan di Banda Aceh pada tanggal 11-13 Desember 2005.

903 "Reviewing Action on Small Arms, 2006", lihat <http://www.iansa.org/un/review2006/redbook2006/chapter>

Pelanggaran HAM yang masih terus terjadi paska pelaksanaan program DDR di Aceh, hal ini terjadi karena belum disusunnya kerangka kerja untuk menangani persoalan pelanggaran HAM masa lalu di Aceh, baik dalam bentuk pengadilan HAM ataupun pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh. Yang sangat disayangkan adalah, berakhirnya masa tugas AMM pada Desember 2006 tanpa upaya menyusun program lanjutan untuk tetap menjaga proses perdamaian yang sudah ada, terutama dalam hal komunikasi politik antara GAM dan Pemerintah RI, serta mekanisme penyelesaian perselisihan sepeninggal AMM.

Hingga tulisan ini dibuat, program reintegrasi masih terus berjalan di Aceh, pemegang mandat pelaksanaannya berada di tangan Badan Reintegrasi Damai Aceh (BRDA). Ditengah berbagai masalah yang masih dihadapi dalam program reintegrasi di Aceh, catatan penting yang merupakan kontribusi program DDR di Aceh adalah:

DDR telah mewujudkan Demiliterisasi di Aceh, dimana pada proses sebelumnya (CoHA maupun JUHP) hanya berupa gencatan senjata atau zona bebas senjata tanpa ada pelucutan senjata. Sampai penulisan ini belum dilaporkan sekalipun terjadi kontak senjata langsung antara GAM dan TNI ataupun kelompok lainnya. Demiliterisasi memang merupakan hal penting yang direkomendasikan oleh MoU, dan melalui program DDR telah diletakkan pondasi yang penting bagi proses perdamaian selanjutnya, tanpa demiliterisasi mustahil proses pembangunan dan demokratisasi di Aceh bisa berjalan dengan baik.

Konflik berkepanjangan di Aceh telah menyebabkan polarisasi dalam berbagai dimensi, dalam hal ini program DDR di Aceh mensyaratkan adanya proses Reintegrasi dimana sasarannya berupa terwujudnya integrasi politik, ekonomi dan sosial. Trend kekerasan dalam wilayah paska konflik menjadi satu fenomena tak terhindari, namun dengan adanya program DDR terutama Reintegrasi maka integrasi nilai-nilai sosial, integrasi politik melalui pilkada dan pendirian partai lokal untuk pemilu 2009 meyakinkan semua pihak bahwa Aceh telah kembali ke dalam sistem negara Republik Indonesia.

DDR di Aceh juga meletakkan sebuah pondasi pembangunan paska konflik berupa sebuah paradigma dimana issue keamanan, demokrasi dan pembangunan harus menjadi prasyarat dalam penetapan pola kebijakan pembangunan demi menjaga keberlanjutan proses perdamaian di Aceh. Beberapa agenda kerja reintegrasi mencakup wilayah Politik berupa demokratisasi sistem politik di Aceh, pengaturan keamanan dengan memperhatikan Hak Asasi Manusia dan menghormati hasil kesepakatan Helsinki. Yang lebih penting adalah pembangunan Aceh paska konflik merupakan suatu keharusan dimana program DDR di Aceh telah meletakkan pondasi utamanya yaitu perdamaian.

Program DDR juga secara langsung memberikan kontribusi dengan meletakkan pondasi pada tiga area penting di Aceh, yaitu transformasi politik kearah demokrasi, pengaturan keamanan paska konflik dan transformasi pembangunan menuju kesejahteraan. Konteks demokratisasi Aceh paska Tsunami dan konflik berkepanjangan bukan hanya sekedar persoalan kebebasan politik, pemilihan umum, partai politik atau lembaga perwakilan,

tapi juga berkaitan erat dengan devolusi (desentralisasi) sumberdaya ekonomi dan sumberdaya politik dari kontrol pusat ke pemerintahan Aceh dibawah payung MoU dan Undang-undang Pemerintahan Aceh. Pada saat yang bersamaan demokratisasi di tingkat lokal propinsi Nanggroe Aceh Darussalam juga menjadi sebuah prasyarat dan konsekuensi dari berpindahnya kewenangan pusat ke tangan rakyat Aceh. Pemerintahan Aceh harus ditopang oleh berbagai prasyarat demokrasi, pelembagaan politik yang demokratis, akuntabilitas dan transparansi dan partisipasi aktif masyarakat Aceh. Pengelolaan wilayah dengan bentuk kewenangan yang baru harus sesuai dengan aspirasi rakyat Aceh, arah pembangunan Aceh ke depan harus merupakan kemenangan rakyat Aceh secara keseluruhan. Tanpa itu, pemindahan kewenangan, atau kalau boleh disebut desentralisasi hanya akan membawa rakyat Aceh dari sentralisasi oligarki nasional menjadi oligarki dan sentralisasi dalam bentuk baru ditingkat lokal.

Proses demokratisasi dan pembangunan di Aceh juga harus ditopang oleh pembenahan di sektor keamanan, luasnya cakupan dalam issue keamanan, terutama dalam wilayah dalam status paska konflik, sangat terbuka untuk diterjemahkan menjadi upaya pengekangan sebagian hak-hak masyarakat sipil, untuk itu ada dua hal yang penting ditegaskan terkait dengan isu keamanan di Aceh. **Pertama**, segala upaya penciptaan keamanan untuk mendukung transisi politik Aceh ke arah demokratisasi dan pembangunan yang berkeadilan harus mengutamakan pemenuhan keamanan individu (keamanan ekonomi, pangan, kesehatan, lingkungan, personal, komunitas dan politik) - *Human Security (Economic Security, Food Security, Health Security, Environmental Security, Personal Security, Community Security dan Political Security)*. **Kedua**, upaya penegakan kemanan harus menjamin Demiliterisasi di Aceh sebagai lanjutan dari program DDR. Proses demokratisasi di Aceh juga mensyaratkan penegakan supermasi sipil atas alat-alat kekerasan negara seperti militer, dan secara nasional ikut mendorong terciptanya tentara professional yang tidak berpolitik. Mendorong kontrol dari lembaga-lembaga politik dan birokrasi lokal atas kehadiran alat pertahanan negara menjadi hal yang sangat urgen dalam konteks Aceh paska konflik.

Penyelesaian Konflik Aceh dan Pemenuhan Rasa Keadilan

Seperti disebutkan diawal tulisan ini, bahwa agenda reintegrasi hanya bisa dicapai dengan sukses ketika proses reintegrasi bisa memadukan dua agenda penting, yakni agenda rekonstruksi paska konflik dan agenda pengungkapan kebenaran dan pemenuhan keadilan. Di Aceh sangat disayangkan agenda rekonstruksi paska konflik bisa dikatakan berjalan cukup baik, hanya saja agenda pengungkapan kebenaran dan pemenuhan keadilan masih jauh dari harapan. Padahal kerangka ini sudah digariskan dalam poin MoU Helsinki yang mensyaratkan dibentuknya pengadilan HAM dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi untuk Aceh. Di level nasional agenda penting ini terbentur pada landasan legal karena dianulirnya UU KKR oleh Mahkamah Konstitusi sehingga KKR Aceh kehilangan pegangan konstitusional. Di Aceh sendiri, inisiatif pembuatan draft *Qanun* (peraturan daerah) mengenai KKR Aceh tidak disambut baik otoritas politik daerah di Aceh. Kecenderungan ini (pengabaian terhadap

program pengungkapan kebenaran dan pemenuhan keadilan) tidak hanya diperlihatkan oleh para pengambil kebijakan di nasional dan daerah, bahkan jika melihat seluruh program rekonstruksi dan perdamaian di Aceh, sedikit sekali donor internasional dan bantuan yang mendukung upaya pengungkapan kebenaran di Aceh.

Implikasinya adalah, proses perdamaian di Aceh terutama program reintegrasi, menyimpan bom waktu yang bisa meledak dikemudian hari. Luka lama dan memori kolektif masa konflik tidak bisa begitu saja dihapus dengan pertumbuhan ekonomi dan lingkungan yang aman. Keadilan merupakan ukuran yang masuk kedalam wilayah individu terdalam, untuk itu rekonsiliasi menjadi sangat penting dalam konteks ini. Paling tidak pembentukan pengadilan HAM dan KKR di Aceh akan meletakkan pondasi penting bagi kelanjutan proses perdamaian di Aceh. Keberhasilan program DDR tidak hanya diukur dengan jumlah senjata yang berhasil dimusnahkan, atau jumlah pasukan TNI maupun GAM yang meletakkan senjata, tapi jauh dari semua itu, yang lebih penting adalah mengintegrasikan seluruh komponen yang dulunya bertikai ke dalam sebuah sistem politik bersama, ekonomi bersama, sosial yang sama dan lebih penting lagi mengintegrasikan rasa yang sama dalam bingkai keadilan demi masa depan yang cerah.

Langkah integrasi politik dan integrasi sosial ekonomi sudah berjalan cukup lama, hanya saja yang masih menjadi ganjalan adalah proses rekonsiliasi sosial yang dalam UUPA Pasal 229 diatur akan kewenangan untuk membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh. Ini penting untuk menyudahi seluruh kenangan masa lalu akan konflik, dan memberikan efek jera bagi siapa saja yang mencoba mengulanginya dimasa yang akan datang. Hanya saja kendala legal hukum masih menjadi hambatan utama, karena UU KKR yang berlaku nasional sudah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, sehingga perlu adanya upaya dari seluruh pihak, terutama organisasi masyarakat sipil untuk mendorong terbentuknya KKR di Aceh. Tanpa rekonsiliasi dan pengungkapan kebenaran maka sulit rasanya membayangkan reintegrasi yang utuh di Aceh akan terjadi. Integrasi hanya akan menjadi bayang-bayang masa depan yang tak akan pernah terwujud.

Daftar Rujukan

- . *Reviewing Action on Small Arms, 2006*. <http://www.iansa.org/un/review2006/redbook2006/chapter>
- Aceh Monitoring Mission Report. *Decommissioning and Redeployment*. http://www.aceh-mm.org/english/headquarter_menu/decom.htm
- AMM Report. *Amnesty, Reintegration and Human Rights*. www.aceh-mm.org
- Bappenas. "Reintegrasi dan Pemberdayaan Sosial Ekonomi Masyarakat Aceh". Presentasi dalam acara Dialog Membangun Perdamaian di Aceh, dilaksanakan di Banda Aceh. 11-13 Desember 2005.
- Barter, Shane. "Embracing Civil Society in the Aceh Conflict". *The Asian Forum Report*. Bangkok, 2002.
- Douglas, Ian, et.al. *Disarmament, Demobilisation and Reintegration*. GTZ, 2004.

Ketetapan Pemerintah Darurat Republik Indonesia No. 8/Des/WKPH. 7 Desember 1949.

KontraS. *Aceh Damai Dengan Keadilan?*. Jakarta: KontraS, 2006.

Majalah Tempo Edisi Khusus 17 Agustus. 24 Agustus 2003.

Pane, Neta S. *Sejarah dan Kekuatan Gerakan Aceh Merdeka*. Jakarta: Grasindo, 2001

(Footnotes)

1. Data KontraS tahun 2002. Data tahun 2005 mencapai angka 1508 dan data berjalan yang sedang disusun bersama IKOHI mengindikasikan bahwa sampai tulisan ini dibuat sudah terkumpul sekitar 3000 kasus individual. Data ini dan diyakini data akan terus berkembang terutama dari peristiwa yang terjadi pada *aftermath* tahun 1965
2. Belum berlaku. Saat ini baru 10 negara yang meratifikasinya dari 20 ratifikasi yang diperlukan.
3. ICTY hanya mengatur soal restitusi, tidak termasuk bentuk reparasi lainnya. Sebagai tambahan, *Rules of Procedure and Evidence* dari ICTY (*Rule 106*) memungkinkan tribunal ini bisa mengirim putusannya kepada suatu otoritas di tingkat nasional agar korban bisa mendapat kompensasi.
4. ICTR hanya mengatur soal restitusi, tidak termasuk bentuk reparasi lainnya. *Rule 106* dari ICTR juga hanya bisa mengirim putusannya kepada suatu otoritas di tingkat nasional agar korban bisa mendapat kompensasi.
5. Mekanisme reparasi lewat *Trust Fund* di ICC ini cukup unik. Dalam hukum HAM internasional pemangku kewajiban (*duty bearer*) dalam memberikan hak reparasi kepada korban adalah negara dan bukan entitas lainnya. Dalam setiap putusannya, baik itu badan-badan HAM internasional (*treaty bodies*) dan Pengadilan HAM regional hanya bisa mendesak suatu Negara Pihak untuk memberikan reparasi kepada korban dan bukan merupakan suatu mekanisme pengadilan pidana. Sementara itu ICTY, ICTR, dan ICC merupakan suatu tribunal pidana internasional yang hanya bisa mengadili individu dan bukan suatu negara.

Sumber Foto

Foto 1. http://202.152.32.84/~rakyat/photo/1242956315f-21-Aksi_Mahaiswa,_Kamis-idris%20bendung.jpg

Foto 2. <http://www.presidenri.go.id/imageGalleryD.php/5400.jpg>

Foto 3. http://3.bp.blogspot.com/_uibrwX9T97M/SVegkEzB2JI/AAAAAAAAABqs/JN1wD7gDWT4/s1600-h/z+28+Dec.08++Photo2+Masa+Revolusi++01++res.200.jpg

Foto 4. http://panmohamadfaiz.files.wordpress.com/2009/05/63710_atribut_kampanye_pemilu_partai.jpg

Foto 5. <http://media.photobucket.com/image/tentara%20aceh/radenladen/tentara/PIC-149.jpg>

Foto 6. http://stopterrorism.in/wp-content/uploads/2008/12/stop_terror.png

Foto 7. http://media.vivanews.com/images/2008/12/31/62060_kasus_munir.jpg

Foto 8. <http://foto.detik.com/images/content/2008/12/10/464/wanita02.jpg>

Foto 9. ANTARA/Basrul Haq/ss/ama/09

Foto 10. <http://www.wrrcat.org/images/How%20Many%20Tortured.jpg>

Foto 11. <http://tbelfield.files.wordpress.com/2008/01/lubang-buaya-12.jpg>

Foto 12. <http://myaminpancasetia.files.wordpress.com/2009/07/tal.jpg>

Foto 13. <http://media.photobucket.com/image/daerah%20operasi%20militer%20aceh/bantalkasur/tni-aceh/aceh.jpg>

Foto 14. <http://www.imparsial.org/gallery/index.php?lang=id-8859&id=gallery4625bfaeae522&year=&month=&action=READ>

Foto 15. http://2.bp.blogspot.com/_2SGIrdWGRLU/R-oPNcDcNHI/AAAAAAAAALM/v_dnhli8yC4/s400/263PhotoSidangAlasTlogo_JPIndraHarsaputra080326001.jpg

Foto 16. <http://ahmadnurcholish.files.wordpress.com/2008/08/monas-0013.jpg>

Foto 17. <http://202.152.32.84/~rakyat/photo/1233144852f-28-nginap-imran%20joni.jpg>

BIOGRAFI

Agung Yudhawiranata

Meraih gelar Sarjana Ilmu Politik (S.IP) jurusan Ilmu Hubungan Internasional di Universitas Gadjah Mada tahun 1998 dan Master Ilmu Hukum (LL.M) dengan spesialisasi Hukum HAM Internasional di University of Hong Kong tahun 2001 serta mengikuti pendidikan non-gelar di bidang Security Sector Reform di Clingendael Institut di Den Haag tahun 2004. Saat ini bekerja sebagai peneliti di Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) juga bergabung dengan Perkumpulan Seni Indonesia (PSI) dan Forum Belajar Bersama - Prakarsa Rakyat, selain menulis untuk jurnal dan surat kabar serta menjadi peneliti dan konsultan lepas bidang hukum dan hubungan internasional. Beberapa karya tulisnya antara lain buku "Penyiksaan dan Mereka yang Selamat" (Jakarta: LSPP dan ICMC, 2003), "Terorisme: Definisi, Tindakan, dan Peraturannya" (et.al., Jakarta: Imparsial, 2004), "Menguak Warisan Otoritarianisme Orde Baru" (et.al., Jakarta: ELSAM dan PusDEP Universitas Sanata Dharma, 2007), dan "Hukum Hak Asasi Manusia Indonesia" (et.al., Yogyakarta: PusHAM UII dan NCHR, 2008).

Ahmad Suaedi

Direktur Eksekutif Wahid Institute, anggota Aliansi Kebangsaan untuk Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan (AKKBB).

Asfinawati

Beliau adalah ketua Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta periode waktu 2006-2009. Asfinawati merupakan alumnus Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan salah satu penulis buku "Menunggu Perubahan dari Balik Jeruji: Studi Awal Penerapan Konsep Pemasyarakatan" terbitan Partnership tahun 2007. Beliau juga menulis buku "KUHAP: Hak-Hak Anda di Dalamnya" dan "Bila Anda Harus Bercerai: Hak-Hak Perempuan Seputar Perceraian" pada tahun 2004.

Bhatara Ibnu Reza

Bhatara Ibnu Reza adalah peneliti IMPARSIAL, lembaga pemerhati HAM di Indonesia, Jakarta, sejak November 2002. Pada tahun 2007, beliau menjadi coordinator peneliti HAM di organisasi yang sama. Beliau juga merupakan dosen tamu di Fakultas FISIP Departemen Hubungan Internasional, Universitas Al Azhar Indonesia, Jakarta; Universitas Pelita Harapan, Karawaci, Tangerang; Universitas Katolik Parahiyangan, Bandung; dan Universitas Indonesia, Depok. Beliau juga menjabat sebagai wakil ketua Pusat Studi

Pertahanan dan Perdamaian di Universitas Al Azhar Indonesia dan staff ahli Koalisi Masyarakat Sipil Indonesia untuk Mahkamah Kriminal Internasional. Beliau memperoleh gelar sarjana hukum internasional di Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta pada tahun 1998. Pada tahun 2005, beliau penerima beasiswa Fulbright untuk program Master of Law (LL.M) di Northwestern University School of Law, Chicago, US, dengan konsentrasi Hukum HAM Internasional. Sebelumnya, beliau telah memperoleh gelar Master of Arts (M.Si) dari jurusan Hubungan Internasional Fakultas Sosial dan Ilmu Politik, Departemen Hubungan Internasional, Universitas Indonesia, Jakarta pada tahun 2002.

Dian Kartika

Dian Kartika saat ini menjabat sebagai Deputy Direktur International NGO Forum on Indonesian Development (INFID). Selain itu, beliau juga pernah menjabat sebagai Presidium Nasional Koalisi Perempuan Indonesia Untuk Keadilan dan Demokrasi (2004 – 2009), Pendiri dan Penasihat Lembaga Pemberdayaan Tenaga Kerja Penyandang (2004 -2012), Dewan Pengurus Perkumpulan Sada Ahmo (Pesada), Sumatra Utara, Board of Human Right Working Group (HRWG), Penasihat Strategi Advokasi Yayasan Pemantau Hak Anak (YPHA), dan Pembina dan Penasihat strategi advokasi Keppak Perempuan.

Dimas Pratama Yuda

Adalah lulusan Ilmu Politik FISIP Universitas Indonesia. Selain aktif sebagai analis dan database administrator di Institute for Defense, Security and Peace Studies (IDSPS), Dimas juga terlibat di dalam tim pengajar program sarjana reguler Ilmu Politik FISIP UI untuk mata kuliah “Pengantar Ilmu Politik” dan “Pemikiran Politik Barat”.

Amdy Hamdani

Manager program Institute for Defense, Security and Peace Studies.

M. M. Billah

Penulis adalah anggota Komnas HAM 2002-2007, Ketua Sub Komisi Pemantauan (2002-2005) dan Komisioner Hak Politik (2005-2007), dan sejak Oktober 2007 tidak lagi menjadi anggota Komnas HAM, karena masa jabatan selama lima tahun selesai. Beliau juga menulis buku berjudul “Kelas Menengah Digugat” dan “Membalik Kuasa Negara ke Kendali Rakyat”.

Meirani Budiman

Sejak awal 2007 telah bergabung dengan Institute for Defense, Security and Peace Studies (IDSPS), meraih gelar sarjana bidang Ilmu Politik dari Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Indonesia (2006). Pengalamannya mengikuti Pelatihan HAM Internasional (International Human Rights Training Program, Quebec Juni 2008) memberi bekal pengetahuan yang cukup untuk menganalisis sejumlah isu, terutama sektor keamanan, dengan HAM sebagai pisau analisis. Beberapa tulisannya dimuat di sejumlah media, website IDSPS, backgrounders dan newsletter bulanan.

Mufti Makarim

Pendidikan terakhir S1 Hukum Islam. Bergabung dengan Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS) sejak tahun 2000, mulai dari Kadiv Kajian dan Monitoring (2000-2001), Anggota Presidium Koordinator (2001-2003), Kepala Bidang operasional (2003-2004) dan terakhir menjabat sebagai Sekjen Federasi KontraS periode 2004-2007. Sejak Agustus 2007 lalu, ia menjabat sebagai Direktur Eksekutif Institute for Defense, Security and Peace Studies (IDSPS). Pengetahuan tentang isu-isu hak asasi manusia, pertahanan dan keamanan diperoleh secara otodidak selama bekerja di KontraS dan jaringan advokasi SSR, disamping melalui sejumlah 'pendidikan' singkat seperti Short Course on "Security Sector Reform", Clingendael Institute, Den Haag, Netherlands, April-May 2003, 13th New Generation Seminar and Workshop on "Conflict in Asia-Pacific", East-West Center, Honolulu, USA, August-September 2003, Danish Institute for Human Rights (DIHR) Course on "Ensuring Human Rights in Police Practices", Copenhagen, June 2007, dan lain-lain.

Mugiyanto

Beliau adalah Ketua Ikatan Keluarga Orang Hilang Indonesia (IKOHI). Semenjak tahun 2006, Mugiyanto terpilih menjadi ketua di Asian Federation Against Involuntary Disappearance (AFAD) yang masa jabatannya berlangsung hingga tahun 2009. Beliau juga ditunjuk sebagai Koordinator untuk Koalisi Organisasi Masyarakat Sipil untuk Mahkamah Kriminal Internasional (ICC)

Muhammad Islah

Officer Monitoring Kasus Eksekutif Nasional Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI).

Nawawi Bahrudin

Ko-ordinator Project Supremasi Sipil dan Reformasi Sektor Keamanan INFID, Jakarta. Mahasiswa Magister Manajemen Pertahanan, Universitas Pertahanan Indonesia, Jakarta.

Nurkholis Hidayat

Ketua LBH Jakarta untuk periode waktu 2009-2012.

Oslan Purba

saat ini adalah Sekretaris Jenderal Federasi Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (Federasi KontraS). Alumni Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sumatera Utara ini pernah menjabat sebagai Koordinator KontraS Sumatera Utara (2000-2007), Direktur Education Center for Civil Society (1999-2000), Konsulat di Solidaritas Buruh Sumatera Utara (1999 – 2001), dan Ketua Yayasan Pembela Rakyat Pinggiran (1999 – 2007). Pendidikan Hak Asasi Manusia dan Sektor Keamanan diperoleh melalui beberapa training, short course dan workshop seperti “Aspek Medis Dalam Pelanggaran HAM dan Pengenalan Forensik”, PIRDYLBHI Jakarta (1999), “Model Pelaporan Kasus-kasus Pelanggaran HAM dan UN System”, PIRD-YLBHI Jakarta (1999), Organization Development and Program Management Training, TDH Medan (2001), “International Human Rights Law and the UN System”, Asian Human Rights Commission (2001), “Security Sektor Reform”, INFID-KontraS-Imparsial (2005), “11th Asian Training and Study Session on Human Rights”, Bangkok, Forum Asia (2007), dan “6th Annual Global Linking & Learning Program on Human Rights in Development”, Kuala Lumpur, Dignity International (2007).

Papang Hidayat

Kepala Biro Litbang Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS). Lahir 15 Mei 1974 di Teluk Betung, Lampung. Menyelesaikan studi S1 di Jurusan Sosiologi, FISIP UI dan S2 di Essex University, UK untuk program Master of Administrative on Human Rights Theory and Practice. Kini beliau sedang mendalami isu-isu hak asasi manusia terkait tema Keadilan Transisional dan Reformasi Sektor Keamanan.

Puri Kencana Putri

Menghabiskan masa kuliahnya di Jurusan Sosiologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada sejak tahun 2002 hingga 2008. Di masa kuliahnya, ia aktif mendalami riset-riset partisipatoris – kualitatif berbasis pemberdayaan masyarakat. Puri juga terlibat aktif sebagai asisten peneliti di beberapa pusat kajian konflik-perdamaian dan kajian kawasan Asia Tenggara, seperti di LSM Peace and Development Initiative Indonesia (Padii Institute) dan Center for Southeast Asian Social Studies (CESASS) Universitas Gadjah Mada. Sejak bulan Juli 2008, ia bergabung di Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS) sebagai peneliti muda.

Rusdi Marpaung

Rusdi Marpaung saat ini menjabat sebagai Managing Director Imparsial- sebuah LSM HAM Indonesia ternama yang memfokuskan pada pemantauan kebijakan-kebijakan negara dari perspektif HAM. Ia memiliki pengalaman yang luas sebagai seorang mantan praktisi media, seperti: reporter, fotografer, sekaligus editor dari berbagai publikasi. Kegiatan-kegiatan tersebut membawanya untuk bergelut dalam gerakan-gerakan HAM setelah pemerintahan Soeharto melarang sebagian besar media-media di Indonesia pada tahun 1994. Tahun 1994, ia mendirikan Jakarta-based Institute untuk Pers dan studi pembangunan, yaitu sebuah LSM yang memfokuskan pada media dan studi demokrasi. Sejak 1997 hingga 2002 ia menjadi Direktur Eksekutif institusi tersebut. Pada tahun 2002, bersama-sama dengan 17 aktivis HAM ternama- seperti Munir, Kamala Chandrakirana, Poengky Indarti.

Rachland Nashidik, Wardah Hafidz, Otto Syamsuddin Ishak, and Todung Mulya

Lubis- Ia mendirikan Imparsial, sebuah lembaga pemerhati isu-isu HAM Indonesia. Di Imparsial, ia terlibat secara intensif dalam menghimbau dan melakukan penelitian advokasi dan melobi isu-isu kebijakan penting seperti anti-terorisme, darurat militer, pasca-konflik dan management tsunami di Aceh, juga isu-isu yang berhubungan dengan pemilihan umum maupun daerah. Ia juga telah menyediakan wawancara dan komentar-komentar kepada media lokal, nasional, maupun internasional- terutama yang berhubungan dengan permasalahan mengenai kebijakan-kebijakan negara dalam isu HAM dan demokrasi. Rusdi Marpaung memiliki gelar B.A bidang Sosiologi dari Universitas Indonesia. Ia juga menerima pelatihan dan kursus profesional di Indonesia maupun luar negeri seperti Fasilitator training dalam Jurnalisme Perdamaian (Jakarta, 2000), TOPS LEVEL- Training dalam Keamanan dan Perdamaian (Swedia, 2009) dan program pelatihan diplomasi (Timor Leste, 2005). Bidang penelitian yang menjadi ketertarikannya adalah isu-isu HAM Indonesia, kebijakan keamanan dan pertahanan, konflik dan damai, media dan demokratisasi, dan keadilan transitional.

Saiful Haq

Alumni Universitas Hasanuddin, Sekolah Tinggi Teknik Dharma Yadi dan Program Magister Defense Studies ITB bekerjasama dengan Cranfield University UK. Saiful sekarang bekerja sebagai Program Officer Aceh untuk Friedrich Ebert Stftung (FES) dan konsultah ahli untuk program Reformasi Sektor Keamanan untuk KontraS Aceh bekerjasama dengan CAFOD Inggris.

Septi Silawati

Menempuh jenjang S1 di Hubungan Internasional U dan S2 di Studi Pertahanan ITB-Cranfield University. Beliau juga pernah menjadi Research Fellow pada Universitas Giessen pada periode 2008-2009. Penulis yang pernah bekerja untuk Centre for Electoral Reform, PACIVIS, dan Center for Research on Inter-groups Relations and Conflict Resolution ini sekarang menjadi staff untuk Peace Through Development BAPPENAS-UNDP.

Syamsul Alam Agus

Menempuh pendidikan ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Tadulako Sulawesi Tengah. Gerakan reformasi 1998 ia dan beberapa aktivis Hak Asasi Manusia di Sulawesi Tengah mendirikan sebuah lembaga pengkajian dan advokasi Hak Asasi Manusia, LPSHAM Sulteng. pada akhirnya di tahun 2003 – 2005 ia menjabat sebagai Direktur Eksekutif LPSHAM Sulteng. Ketika konflik antar warga terjadi di Poso ia dan aktivis HAM di Sulawesi Tengah aktif melakukan advokasi konflik dan mediasi antar warga yang bertikai di Poso. Di tahun 2006, mulai beraktifitas di Jakarta pada Perkumpulan Bantuan Hukum Indonesia dan diwaktu yang sama terlibat aktif pada kegiatan-kegiatan untuk pengungkapan kasus Munir melalui Komite Solidaritas Untuk Kasus Munir. Akhir tahun 2006 hingga sekarang ia bergabung dengan Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan sebagai badan pekerja di Divisi Sosial Politik Hukum dan HAM.

Usman Hamid

Koordinator Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS) Jakarta, terlibat dalam beberapa penyelidikan independen untuk kasus-kasus Pelanggaran HAM.

Zainul Maarif

Pernah menjadi Program Officer for Internasional Studies IDSPS (Institute for Defense, Security and Peace Studies). Zainul menyelesaikan studi strata satu di Departemen Akidah Filsafat Universitas Al-Azhar, Kairo, Mesir dan menyelesaikan studi strata dua di Departemen Filsafat Universitas Indonesia, Depok, Indonesia. Tulisannya tentang isu-isu pertahanan dan keamanan dilansir di Koran Tempo, Newsletter Media dan Reformasi Sektor Keamanan, Backgrounders IDSPS, dan website IDSPS. Terkait mengenai masalah-masalah Komisi Kebenaran dan Persahabatan (KKP), dia sebelum ini telah menulis (1) policy paper IDSPS berjudul Reformasi Sektor Keamanan dalam Laporan KKP, dan (2) analisis mingguan IDSPS berjudul “Mempertanyakan ‘Kebenaran’ dan ‘Persahabatan’ KKP”. Dia dapat dihubungi via hand phone: +6287877468415 atau via email: zen.maarif@gmail.com.

